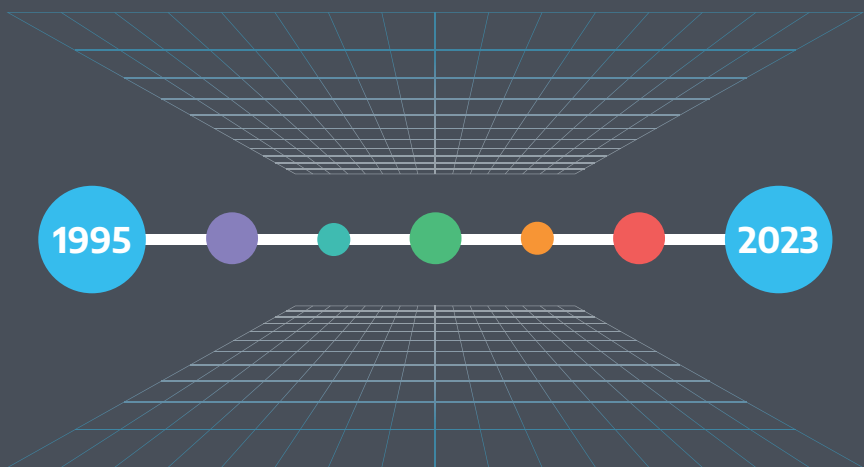


# Jefatura de Gabinete de Ministros

Una historia institucional  
en perspectiva



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina

**40D**  
años  
Democracia  
siempre

En los siguientes códigos QR podés encontrar los capítulos  
del programa especial de Canal Encuentro:  
**“Jefatura de Gabinete. Una historia en democracia”**



## **Autoridades**

### **Presidente de la Nación**

Dr. Alberto Fernández

### **Vicepresidenta de la Nación**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

### **Jefe de Gabinete de Ministros**

Ing. Agustín Rossi

### **Secretario de Gabinete**

Dr. Juan Manuel Olmos

### **Titular de la Unidad Gabinete de Asesores**

Lic. Facundo Olivera

### **Subsecretaria de Asuntos Parlamentarios**

Lic. Cecilia Gómez Mirada

### **Director Nacional de Relaciones Parlamentarias**

Mag. Nicolás Tereschuk

### **Directora Operativa de Enlace Parlamentario**

Lic. Camila García

Jefatura de Gabinete de Ministros

Jefatura de Gabinete de Ministros: una historia institucional en perspectiva / 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023.

220 p. ; 29 x 20 cm.

ISBN 978-987-4015-23-5

1. Historia Argentina. 2. Historia de las Instituciones. 3. Estado Argentino. I. Título.  
CDD 352.3

---

Diseño y elaboración:

**Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios**

**Secretaría de Gabinete**

**Jefatura de Gabinete de Ministros**

Av. Presidente Julio A. Roca 782 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Octubre 2023

## Índice

<b>Prólogos</b>	7
<b>La evolución de una idea</b> Antecedentes de la creación de la Jefatura de Gabinete	17
<b>De “fusible” a ministro coordinador</b> Apuntes sobre el derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete	55
<b>Control y rendición de cuentas</b> El informe del Jefe de Gabinete al Congreso Nacional	85
<b>En primera persona</b> Entrevistas a los ex jefes de Gabinete de Ministros	115
Anexo I <b>Evolución de las estructuras organizativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros</b>	177
Anexo II <b>Memoria detallada del estado de la Nación</b> Rendición de cuentas entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y la sociedad	203



# Prólogos





## Palabras del Presidente de la Nación

El tiempo lo transforma todo. Nuestra vida democrática no es la misma que hace 40 años, no podría serlo porque en este tiempo la sociedad, las instituciones, nuestra cultura política se han ido modificando, desplegaron su potencial, se alimentaron del dolor que las hicieron nacer, se expandieron y crearon una cultura democrática. Hoy la democracia es un valor irreductible e irrenunciable de nuestra forma de vida. Adentro de la democracia todo lo que quieran, afuera nada.

El camino recorrido en estos 40 años no ha sido sencillo, pero hoy nos permite decir que vivimos mejor. La Argentina de hoy es sustancialmente mejor que la de mediados de los 80 y que la Argentina de la dictadura. Entre otros motivos, porque hemos logrado construir formas legítimas de gobierno.

Sin duda, en este itinerario hay un punto clave: la reforma constitucional de 1994. A mi criterio, trajo dos grandes actualizaciones para la administración del Estado. Dos innovaciones: creó la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y habilitó la posibilidad de determinar la cantidad de ministerios, ya que hasta entonces estaba limitada a ocho carteras. Ambas iniciativas promovieron por un lado la coordinación de gobierno y, por otro, un esquema dinámico de áreas gubernamentales en función de las necesidades y prioridades que un gobierno elegido por la voluntad de las mayorías expresaba.

Ahora, a 40 años del regreso democrático, del regreso definitivo de la democracia a la patria, es un momento oportuno para reflexionar sobre nuestras instituciones y, en específico, sobre un rol y un espacio como la Jefatura de Gabinete.

Como sabemos, Argentina tiene un sistema presidencialista, pero no siempre ha sido el mismo. Fue presidido por representantes de partidos históricos y tradicionales de nuestra política, pero también por personas que encarnaban una coalición de gobierno. El viejo y clásico sistema bipartidista, con sus transformaciones y actualizaciones, con sus sistemas de alianzas y frentes, son quienes han gober-

nado el país desde 1983. Y sabemos que cada tradición política tiene sus formas de ejercer el poder y de conducir la Nación. Por lo tanto, si bien todos fueron parte de un sistema presidencialista, no todos hemos ejercido el poder del mismo modo ni hemos detentado la potestad presidencial de forma unilateral. Los acuerdos, los encuentros, el pensamiento colectivo, las acciones coordinadas son fundamentales para llevar a cabo un plan de gobierno. Pero también son claves, quizás aún más, para actuar en la emergencia y en la urgencia. Bien lo sabemos los integrantes de este gobierno que hemos tenido que lidiar sin ir más lejos con la pandemia más grande de los últimos cien años.

En cualquier caso, es necesario generar consensos, acuerdos, en función de los objetivos estratégicos y la identidad de gobierno. En este contexto, podemos leer la Jefatura de Gabinete como una señal de identidad o expresión de la identidad del gobierno de ese momento.

La Jefatura es una forma de coordinación y acompañamiento. Es un rol estratégico. El Jefe de Gabinete no atenúa el presidencialismo como muchos han querido crear. Mal podría hacerlo cuando es una figura que está al lado del Presidente. El Jefe de Gabinete quizás sea, en ciertos casos, la persona que exprese la mirada estratégica del Presidente de la forma más cabal. Por eso, muchas veces, se los considera un “fusible”, porque pareciera ser quien protege o quien representa la mirada del Presidente.

Por otro lado, la Jefatura de Gabinete permite la integralidad de las políticas públicas. Es decir, es la persona que tiene la capacidad de conducir con una mirada integral, evitar superposiciones, evitar puntos ciegos en los que nadie se ocupe y articular acciones para mejorar su eficacia.

Más allá de las críticas que podamos hacer sobre su impacto o sus potestades, estoy convencido de que 28 años después del debut de la Jefatura de Gabinete tenemos la obligación de fortalecer el rol en su mirada estratégica. Es un camino posible para mejorar la eficacia y la eficiencia de un gobierno, es permitir la trans-

versalidad y generar dinámicas de intercambio y encuentro. Recordemos que la articulación del Jefe de Gabinete no es solo al interior del Poder Ejecutivo sino también en diálogo permanente con el trabajo parlamentario. Y es quien rinde cuentas en el Congreso Nacional respondiendo preguntas, pero también transmitiendo el proceso de trabajo de un gobierno. Es decir, estamos frente a un monitoreo panorámico en materia de políticas públicas.

Ya son 40 años de democracia. Hemos avanzado muchísimo. Aun así, considero que nos quedan pendientes dos grandes transformaciones para que la democracia funcione de forma plena. Por un lado, la reforma del Poder Judicial, único poder que desde hace 40 años sigue igual a sí mismo como si nada hubiera cambiado, cada vez más alejado de impartir justicia, justicia real para nuestra sociedad. Y por otra, enfrentar a la madre de todas las batallas: la desigualdad. Mucho hemos hecho, mucho hemos trabajado, pero es momento de cambiar de una vez y para siempre las brechas de desigualdad social, de género y étnico social que tanto daño nos causan.

Y estoy convencido de que lo haremos, siempre con democracia. Democracia siempre.

**Alberto Fernández**  
Presidente de la Nación

## **Palabras del Jefe de Gabinete de Ministros**

Con la reforma constitucional de 1994, la Jefatura de Gabinete de Ministros emergió como una institución de gran importancia en el Gobierno Nacional. Este libro busca explorar y analizar con detenimiento el papel crucial que desempeña este “nuevo” actor en el entramado político, democrático, gubernamental y administrativo, abordando su origen, su desarrollo histórico y los desafíos que enfrenta en la actualidad.

Desde sus inicios, la Jefatura de Gabinete ha sido objeto de diferentes debates en ámbitos políticos, académicos y de la sociedad civil, relacionados con que su función no siempre estuvo definida con claridad y que cada titular le ha dado una impronta particular. Sin embargo, a medida que la democracia se fue fortaleciendo, esta figura ha adquirido una importancia cada vez mayor, convirtiéndose en un elemento central para asegurar la gobernabilidad y el despliegue de una gestión coordinada.

Este libro no solo propone un análisis teórico y conceptual de la Jefatura de Gabinete de Ministros, sino que también refleja experiencias vividas por quienes ocuparon el cargo y aborda algunas de sus funciones principales como articuladora entre los diferentes poderes del Estado, promoviendo el diálogo y la colaboración, y también otorgando coherencia y orden al interior del Poder Ejecutivo.

Otro aspecto clave a considerar es cómo la Jefatura de Gabinete puede ser una herramienta para promover la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder, permitiendo una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y el acceso a la información de gobierno.

A lo largo de estas páginas, se espera que surja una visión clara y profunda sobre la Jefatura de Gabinete y su rol en la democracia. Este libro aspira a promover un diálogo reflexivo sobre una institución que, cuando desarrolla adecuadamente sus funciones, puede fortalecer la democracia, contribuir al bienestar de la sociedad y proteger los valores fundamentales que sustentan nuestro sistema político.

Al mismo tiempo, los datos y conclusiones que aquí se presentan deben servir para demostrar la importancia de revisar en forma permanente el rol de nuestras instituciones. Al cumplirse 40 años de democracia ininterrumpida y a muy poco de que la Jefatura de Gabinete llegue a las tres décadas de funcionamiento es necesario y positivo aportar material para evaluar este recorrido con profundidad y diversidad.

Por último, este análisis pretende invitar a las y los lectores a pensar una vez más acerca del papel que desempeñan las instituciones en el sistema democrático y cómo cada argentino y argentina puede contribuir a preservar y mejorar la calidad de nuestra democracia. Comprender qué ocurrió con el rol del Jefe de Gabinete y cuáles son sus perspectivas a futuro es un paso en ese camino y espero que este libro sea un valioso aporte.

**Agustín Rossi**

Jefe de Gabinete de Ministros

## **Palabras de la subsecretaria de Asuntos Parlamentarios**

El fin de la dictadura cívico-militar y la transición a la democracia trajó consigo una serie de desafíos y oportunidades que, en gran medida, redefinieron el curso de nuestro país. Desde distintas perspectivas, este libro explora una de las instituciones clave de la democracia argentina: la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Concebida en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la Jefatura de Gabinete de Ministros se instituye como la piedra angular de la administración del Estado y es, en gran medida, el reflejo de la complejidad política y social que caracteriza a la Argentina. A lo largo de las últimas cuatro décadas, esta institución ha desempeñado un papel fundamental en el equilibrio de poderes y en la planificación e implementación de políticas públicas. Por eso, su evolución y su papel en la política argentina son una fuente de reflexión permanente.

A partir de investigaciones llevadas adelante tanto por académicos como por profesionales que trabajan en la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios, este libro busca adentrarse en el corazón de la Jefatura de Gabinete de Ministros, explorando su historia, su impacto en el proceso democrático y sus desafíos contemporáneos. A través de una mirada crítica y analítica, el propósito es ampliar la discusión sobre esta institución, desde sus primeros pasos hasta su papel actual en un mundo político en constante cambio.

En estas páginas encontramos, además, entrevistas a quienes, con filiaciones políticas y puntos de vista divergentes, han ocupado esta posición, así como una evaluación de su influencia en la toma de decisiones del Gobierno. En ese sentido, sus testimonios muestran la forma en que la Jefatura de Gabinete ha sido un elemento crucial en la consolidación y profundización de la democracia argentina, y cómo ha respondido a desafíos y crisis a lo largo del tiempo.

Además, se presentan elementos que contribuyen a un análisis sobre el contexto político y social en el que esta institución opera, y su relación con otros poderes del Estado, en particular, a través de instancias fundamentales como los informes de gestión

a las cámaras del Congreso Nacional y la Memoria detallada del estado de la Nación que se elabora anualmente.

Aquí quiero detenerme para hacer una breve digresión en relación a la ausencia de mujeres en la historia de este cargo. **En la Argentina democrática de los últimos cuarenta años, hemos logrado avances significativos en la participación de las mujeres en la política, desde la lucha por la igualdad de género hasta la representación en cargos de elección popular. Sin embargo, la ausencia de una Jefa de Gabinete de Ministros pone de manifiesto una realidad que, aunque ha mejorado, aún tiene desafíos pendientes.**

Esta ausencia debe ser un recordatorio de la necesidad de seguir trabajando en la promoción de la igualdad de género en la política. Si bien hemos avanzado en muchos aspectos, esto nos insta a seguir trabajando para que las mujeres tengan igualdad de oportunidades y estén representadas en todos los niveles de gobierno. **La diversidad de género en la política no solo es un ideal democrático, sino una forma de enriquecer nuestras decisiones y nuestro futuro como sociedad.**

En definitiva, a lo largo de este libro, las y los invitamos a un viaje a través del tiempo y la política argentina, con la esperanza de que, al comprender mejor la Jefatura de Gabinete de Ministros, podamos arrojar luz sobre las conquistas y desafíos de la democracia argentina a lo largo de sus primeros cuarenta años.

El camino no ha sido fácil, pero es nuestra responsabilidad analizarlo, comprenderlo y, en última instancia, consolidarlo para las generaciones futuras. La democracia argentina ha llegado a los 40 años, y esta es nuestra oportunidad de reflexionar sobre lo que hemos logrado y hacia dónde vamos.

**Cecilia Gómez Mirada**

Subsecretaria de Asuntos Parlamentarios





# **La evolución de una idea**

Antecedentes de  
la creación de la  
Jefatura de Gabinete

## Resumen

En este capítulo se indagan los antecedentes de la pretensión de atenuar el presidencialismo argentino en los primeros años de la recuperación democrática hasta la reforma constitucional de 1994. Se repasa la evolución histórica de esa idea, su estrecha relación con la revalorización de los principios democráticos de los primeros años postdictadura, su transformación en el tiempo, las controversias a las que dio lugar, y se analiza la forma en la que fue debatida y finalmente plasmada en la Constitución Nacional. Dentro de este camino se ubica la figura de la Jefatura de Gabinete de Ministros, sus alcances, las diferencias que suscitó y el recorrido político a través del cual se plasmó en una forma institucional específica.

Asimismo se señala que ese proceso, que se inició en la década de los ochenta, aún continúa abierto a través de la práctica institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de las demás enmiendas introducidas, que exigen niveles de consenso, colaboración y acuerdos entre poderes y actores gubernamentales y partidarios que suelen entrar en tensión con la dinámica del sistema de partidos y el funcionamiento real del sistema político.

## Introducción

A poco de iniciada la década de los ochenta, cuando la dictadura cívico-militar empezaba a dar signos de descomposición y podía atisbarse la recuperación de la democracia, la discusión en torno a la estabilidad del régimen político asociado a la forma presidencialista de gobierno empezó a ocupar un lugar importante en el debate público.

Después de más de cinco décadas, de las cuales sólo se habían vivido menos de dos en democracia, y en las que campearon las rupturas institucionales, el autoritarismo, las proscripciones, la violencia y el terrorismo de Estado, la preocupación por el futuro del régimen político crecía al calor de una revalorización de la democracia como no se había experimentado nunca en la historia argentina. En el discurso inaugural de su gobierno, el 10 de diciembre de 1983, ante el Congreso de la Nación, Raúl Alfonsín planteó lo que sería un objetivo clave de su gestión:

Vamos a vivir en libertad. De eso no quepa duda. Como tampoco debe haber duda de que esa libertad va a servir para construir, para crear, para producir, para trabajar, para reclamar justicia –toda la justicia, la de las leyes comunes y la de las leyes sociales–, para sostener ideas, para organizarse en defensa de los intereses y los derechos legítimos del pueblo todo y de cada sector en particular. En suma, para vivir mejor; porque, como dijimos muchas veces desde la tribuna política, los argentinos hemos aprendido, a la luz de las trágicas experiencias de los años recientes, que la democracia es un valor aún más alto que el de una mera forma de legitimidad del poder, porque con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se cura.

Dos años después, en mayo de 1985, Alfonsín sostenía: "(...) Más allá del juego del poder, natural en una sociedad democrática, debemos asegurar que ese juego sea posible por tiempo indefinido. Debemos asegurar la democracia y dar sustento material a nuestras instituciones. De todos ha de ser el esfuerzo. Y de todos será el fruto de ese esfuerzo"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Alfonsín, Raúl, Discurso ante la Asamblea Legislativa del 1 de mayo de 1985.

Y en su último discurso ante la Asamblea Legislativa, volvió a referirse a lo que fue un desvelo permanente de su gobierno:

La tarea principal que nos encomendó el país en 1983 fue construir una democracia. Con la cooperación de casi toda la sociedad nos entregamos a esa tarea. Y hemos tenido un éxito tal que hoy el país se ha olvidado de cuáles eran sus preocupaciones, sus dudas, sus ansiedades, en 1983. Hoy todo nos parece natural. Nos parece natural que el gobierno esté por concluir su período constitucional. Nos parece natural que no haya estado de sitio. Nos parece natural que cada uno pueda decir lo que quiera. Nos parece natural que no haya proscripciones. Nos parece natural que no haya presos políticos. Nos parece natural que no haya provincias intervenidas. Nos parece natural que no haya sindicatos intervenidos. Y yo creo que está bien que todo eso nos parezca natural. Así debemos considerarlo de ahora en adelante. Sin embargo, todo eso, junto, no se había dado nunca en nuestra historia.<sup>2</sup>

Toda la década estuvo marcada por ese clima en el que, al mismo tiempo que se abrazaba el Estado de Derecho y se celebraban las libertades recuperadas, reinaba la preocupación por el futuro de la incipiente y frágil democracia. Por ese entonces y desde finales de los setenta, había surgido un pensamiento en el campo de las ciencias sociales que colocaba a las instituciones políticas y económicas en un plano de relevancia a la hora de pensar la estabilidad de la democracia, la modernización de las sociedades y el desarrollo. Ese contexto general trajo al ruedo desde temprano la cuestión de la forma presidencialista de gobierno y fue cimentando en el más alto nivel político la convicción de que la consolidación de la democracia recuperada requería no sólo el restablecimiento de la vigencia plena de la Constitución de 1953, sino también revisar y renovar todo el complejo institucional de la democracia para hacer posible la estabilidad y el desarrollo.

En rigor, la cuestión de la crítica del presidencialismo no era un tema nuevo en la historia argentina; desde las primeras décadas del siglo XX se conocían reflexiones sobre la forma presidencialista de gobierno, sus desventajas y los supuestos beneficios de amortiguarlas con elementos propios de los sistemas parlamen-

---

<sup>2</sup> Alfonsín, Raúl, Discurso ante la Asamblea Legislativa en inauguración del 108º período de sesiones; 1 de mayo de 1989.

tarios<sup>3</sup>. Pero no fue sino hasta entrado el gobierno de Raúl Alfonsín que el tema adquirió una relevancia política de primer orden.

Por otra parte, desde hacía varias décadas, se arrastraba el tema de la reforma de la Constitución como asignatura pendiente o inconclusa. La Constitución de 1949 había sido invalidada por una proclama militar en abril de 1956; en 1957 se reformó la Constitución en el marco de un régimen de facto; en 1972 se repitió la situación a través de lo que se conoció como enmienda Lanusse y desde principios de los años setenta existieron conversaciones entre Juan Domingo Perón y Ricardo Balbín sobre la necesidad y oportunidad de una reforma democrática de la Constitución que fuera en el sentido de los principios del constitucionalismo social y de un papel activo del Estado en la promoción y dirección del desarrollo nacional. La muerte de Perón interrumpió esas conversaciones pero estaba claro que era necesario alcanzar acuerdos básicos en democracia sobre las reglas fundamentales del funcionamiento institucional.

Ambas cuestiones, la preocupación por la estabilidad de la democracia que ponía de relieve la interpelación del presidencialismo y la necesidad de reformar la Constitución, se entrelazarían durante más de una década desde 1983 en adelante y terminarían convergiendo en la reforma constitucional de 1994. Las razones y circunstancias de esa convergencia final poco tuvieron que ver con las que impulsaron los debates y las negociaciones entre las principales fuerzas políticas de la Argentina desde el retorno a la democracia hasta la última parte del gobierno de Alfonsín.

---

<sup>3</sup> Matienzo, José N.; Wilmart, Raymundo; Rivarola, Rodolfo, *et al.* (1911), "¿Se debe ir al gobierno parlamentario?" y en "¿Convendrá adoptar para el gobierno de la Nación Argentina el sistema parlamentario?", ambos en Revista Argentina de Ciencias Políticas, Tomo II, pp. 250 y 447, Buenos Aires; y el trabajo de Wilmart, Raymundo (1911), "¿Debemos ir al gobierno parlamentario?", en Revista Argentina de Ciencias Políticas, Tomo II, pp. 521, 657 y 821, Buenos Aires. Wilmart incluso sostenía que la organización de nuestro Poder Ejecutivo seguía el ejemplo inglés y no el estadounidense (Wilmart, Raymundo -1911- "Diferencias de atribuciones entre el ejecutivo de los Estados Unidos y el nuestro", en Función Constitucional de los Ministros, Revista Argentina de Ciencias Políticas, Buenos Aires, p. 147). Matienzo fue más allá y sostuvo que el sistema adoptado por nuestra Constitución no era presidencial, sino parlamentario (Matienzo, José N. -1910-, "El gobierno representativo federal en la República Argentina", Imprenta Coni Hermanos, Buenos Aires, y en "Miembros Responsables y Amovibles y Órganos Parlamentarios del Poder Ejecutivo" -1911-, en Función Constitucional de los Ministros, Revista Argentina de Ciencias Políticas, Buenos Aires, pp. 177 a 196).

## **Reforma y presidencialismo: la evolución de la idea**

En lo que sigue, se repasa la evolución de la idea de reforma constitucional en lo que atañe específicamente a la mixtura del presidencialismo con elementos típicos de los sistemas parlamentarios. Para ello, se recorren dos etapas muy claramente diferenciadas: la que va desde la asunción del gobierno de Raúl Alfonsín hasta septiembre de 1988, que incluye la propuesta del Consejo para la Consolidación de la Democracia y las conversaciones entre el oficialismo y la principal oposición política (1986/1988). Y, posteriormente, la que se abre durante el primer gobierno de Carlos Menem y que incluye el Pacto Federal de 1990, el acuerdo con la Unión Cívica Radical (UCR) de 1993, la Ley 24.309 Declarativa de la Reforma y las principales posiciones en la Convención Constituyente.

## **La emergencia de la cuestión institucional y el proyecto de reforma constitucional de Alfonsín**

Raúl Alfonsín hizo de la consolidación<sup>4</sup> de la democracia un eje estructural de su gestión y desde sus inicios evidenció una disposición a poner en discusión las instituciones y la forma de gobierno. Alfonsín consideraba que el presidencialismo era una rémora constitucional que agravaba los históricos problemas de inestabilidad institucional del país. La rigidez de los mandatos, la doble legitimidad popular del Ejecutivo y el Legislativo, la dinámica de suma cero en la competencia política, la ausencia de válvulas de escape en situaciones de tensión y el incentivo hacia la personalización del poder eran vistos como elementos que impedían enfrentar las crisis sin grandes riesgos de quiebre, atentaban contra la necesaria “modernización de la sociedad” y conspiraban contra la construcción de una democracia pluralista y participativa, basada en la “ética de la solidaridad”. Esa visión coincidía con un clima de época en el ámbito académico en el que se

---

<sup>4</sup> La idea de consolidación de la democracia fue muy difundida en los años ochenta y aún perdura en el lenguaje académico aunque con menos vigor. En las décadas siguientes se la cuestionó severamente por su impronta determinista. Guillermo O’Donnell solía señalar la inconveniencia de su uso, postulaba la necesidad de tutelar activamente los avances de la institucionalización democrática y advertía sobre el carácter contingente de los derechos de ciudadanía conquistados y el riesgo siempre abierto de su reversibilidad histórica. O’Donnell, Guillermo (1996), “Illusions About Consolidation”, *Journal of Democracy*, 7/2: 34-51.

imponía el interés por indagar si la inestabilidad de los regímenes políticos latinoamericanos estaba asociada a su diseño institucional<sup>5</sup>.

A poco más de dos años de asumir el gobierno, Alfonsín decidió convocar a un grupo destacado de personalidades de la vida nacional para analizar temas estructurales y formular propuestas para un proyecto de país que apuntara a superar “los agudos desencuentros del pasado y las consecuentes quiebras del orden institucional”<sup>6</sup> y en diciembre de 1985 creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia<sup>7</sup> (CCD) que estaría integrado por representantes de partidos políticos, personalidades de la ciencia y la cultura y que sería coordinado por el jurista, filósofo y asesor presidencial Carlos Nino<sup>8</sup>.

El CCD era un órgano consultivo de alto nivel que funcionó hasta el final del mandato de Alfonsín en 1989. En un principio, el CCD se dividió en diez comisiones de trabajo, cada una de las cuales abordaría una de las temáticas consideradas rele-

---

<sup>5</sup>Ver Linz, Juan y Stepan, Alfred (1978), “Breakdown of Democratic Regimes: crisis, breakdown and reequilibration”, John Hopkins University Press. Una versión española del texto del Linz fue publicada casi una década después: Linz, Juan (1987), “La quiebra de las democracias”, Alianza editorial, Madrid.

<sup>6</sup>Decreto 2446 publicado en el Boletín Oficial del 31 de diciembre de 1985.

<sup>7</sup>El Consejo para la Consolidación de la Democracia fue un órgano consultivo integrado por representantes notables del ámbito cultural, intelectual y político argentino. Sus miembros fueron Oscar Albrieu, José Antonio Allende, Ismael Amit, Leopoldo Bravo, Genaro Carrió, Raúl Dellepiane, Guillermo Estévez Boero, René Favalaro, Ricardo Flouret, Enrique Nosiglia, Julio H. G. Olivera, Emma Pérez Ferreira, Oscar Puiggrós, Ángel F. Robledo, Fernando Storni, Jorge A. Taiana, Alfredo Vítolo, María Elena Walsh y Emilio Weinschelbaum.

<sup>8</sup>Carlos Santiago Nino fue un abogado, con un doctorado en la Universidad de Oxford, iusfilósofo y filósofo político. Entre sus colaboradores estaban Gabriel Bouzat, Hernán Gullco, Carlos Rosenkrantz y Agustín Zbar. Más tarde se incorporaron Marcelo Alegre, Carlos Balbín, Martín Böhmer, Miguel De Dios, Roberto De Michele, Roberto Gargarella, Mirna Goranski y Marcela Rodríguez. Carlos Nino y sus colaboradores sostenían que la anomia, el “dualismo ideológico”, la tendencia al corporativismo y la concentración del poder eran máculas que habían impedido el normal desarrollo político, económico y cultural de la Argentina, que debían ser removidas por una reforma constitucional que atemperara el carácter personalista del régimen político. Para ello era necesario construir un Pacto Democrático tendiente a promover la modernización de la sociedad y una democracia participativa basada en la ética de la solidaridad.

vantes para su misión<sup>9</sup>, con el objeto de asesorar en el diseño de políticas públicas y elaboración de proyectos, pero con el correr del tiempo se fue concentrando casi exclusivamente en una propuesta de reforma de la Constitución. El 13 de marzo de 1986, Alfonsín le envió una carta al CCD en la que señalaba la necesidad de encarar un proceso de reforma constitucional orientado a “hacer más ágil y eficaz el funcionamiento de los diversos poderes del Estado y para profundizar la participación democrática, la descentralización institucional, el control de la gestión de las autoridades y el mejoramiento de la Administración Pública”.

Unos días después de que le enviara la misiva al CCD, el presidente Alfonsín, en ocasión del discurso ante la Asamblea Legislativa del 1 de mayo de 1986, se volvió a referir a la reforma de la Constitución y enfatizó su interés de avanzar decididamente en ese sentido:

No estamos restaurando instituciones y comportamientos caducos ni hemos de mantener el actual estado de cosas sobre la base de estructuras que han sido rebasadas por la realidad. Nos proponemos, por el contrario, construir una nueva Nación. (...) Esas reformas estructurales que son necesarias para dar solución profunda a los problemas cotidianos de los argentinos y para proyectar al país hacia el futuro con perspectivas ciertas de desarrollo y autonomía pueden requerir que revisemos nuestro ordenamiento institucional, incluyendo la posibilidad de reformar la Constitución Nacional.

Y luego agregó:

En esa posible revisión institucional, debemos contemplar la alternativa de liberar a la Presidencia de la República de sus connotaciones cesaristas y de su gran carga de

---

<sup>9</sup> Las comisiones fueron: Articulación de las Relaciones entre los Poderes Políticos del Estado y las Organizaciones Sociales; Ciencia y Tecnología; Descentralización, Federalismo y Desburocratización; Economía y Producción; Fuerzas Armadas; Medios de Comunicación Social; Poder Judicial; Política Exterior; Reordenamiento Demográfico e Integración Territorial y el Centro de Altos Estudios. “Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia” (1986) Argentina, EUDEBA, pp. 7 y 8.

<sup>10</sup> Alfonsín, Raúl, Discurso ante la Asamblea Legislativa del 1 de mayo de 1986 al inaugurar el 104° período de sesiones.



atribuciones, permitiendo distinguir la tarea de fijar las grandes políticas nacionales del manejo cotidiano de la administración, haciendo posible además que el Congreso tenga una intervención más directa y eficaz en la gestión y control de los asuntos de Estado y que los ministros tengan una relación más estrecha con el Parlamento<sup>10</sup>.

## Primera propuesta de reforma

Para responder al pedido presidencial, el CCD se reorganizó en cinco comisiones de trabajo<sup>11</sup> y poco tiempo después, en octubre de 1986, le presentó al Presidente un informe que se conoció como Primer Dictamen Preliminar del CCD en el que señalaba:

El sistema presidencialista que ahora tenemos concentra un gran cúmulo de facultades en un órgano unipersonal, como es el Presidente de la Nación. Los atributos de dicho funcionario (...) lo convierten para la población en un centro de referencias de grandes expectativas. Esto provoca una considerable personalización del poder. Tal personalización crea el riesgo de abusos autoritarios y hace depender en demasía toda la gestión del gobierno de las condiciones personales de un hombre que a veces se ve tentado a obviar limitaciones normativas para satisfacer las expectativas depositadas en él y su correlativa convicción de que tiene una misión trascendente... [El presidencialismo] facilita la quiebra de las instituciones al hacerlas tambalear con la amenaza de la sustitución violenta del Presidente; concentra en éste un cúmulo de tareas y responsabilidades que muy difícilmente puede asumir en forma satisfactoria; carece de flexibilidad para adecuarse a situaciones de tensión y crisis graves; y, lo que no es menos importante, no favorece una relación fluida y cooperativa entre aquél y el Parlamento. La división de funciones ejecutivas entre un jefe de Estado electo popularmente y un jefe de Gobierno que surge de un acuerdo tácito o expreso entre el Presidente y la Cámara de Diputados descentraliza las atribuciones dispersando las expectativas. El sistema se hace, por consiguiente, menos vulnerable a las contingencias personales de quien ocupa una y otra función. Hay diferentes polos de poder, con lo que las presiones se atenúan.

---

<sup>11</sup> Los grupos de trabajo o comisiones, fueron: 1) Alcance y procedimiento de la reforma constitucional; 2) Funciones y relaciones de los poderes del Estado; 3) Problemas vinculados al federalismo y las autonomías provinciales; 4) Mecanismos de participación, representación y descentralización institucional y 5) Cuestiones doctrinarias y sistema de derechos y garantías.

<sup>12</sup> Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, Eudeba, Buenos Aires, 1986, p. 49 y ss.

La división de funciones entre la Jefatura de Estado y la de Gobierno permite distinguir nítidamente la imagen de quien es símbolo de la unidad nacional y la de quien ejerce el gobierno en nombre de uno o varios partidos y debe de estar permanentemente en la arena política en la puja legítima para preservar el poder<sup>12</sup>.

El CCD proponía un sistema semi-presidencialista o mixto, influenciado por el modelo de la Constitución francesa de 1957, en el que se dividían nítidamente las jefaturas de Estado y de Gobierno a través de la introducción de una figura del tipo de un Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros.

## El Consejo proponía un sistema semi-presidencialista o mixto

### Otras propuestas del Consejo

Unos meses después, el presidente Alfonsín se pronunciaba por la redefinición del rol de las cámaras del Congreso:

Si la defensa de las autonomías provinciales necesita de un órgano de máxima jerarquía que se dedique con toda intensidad a esa misión, ¿por qué no ampliar en ese sentido las facultades y funciones del Senado de la Nación? Si el Parlamento es el órgano máximo de la representación popular y el ámbito donde debe generarse el amplio consenso que es necesario para impulsar las transformaciones profundas que el país necesita, ¿por qué no diseñar procedimientos institucionales que estimulen la negociación y el acuerdo entre los partidos que representan a los sectores que deben comprometerse con esa transformación, de modo que ese acuerdo se canalice a través de acciones de un gobierno con responsabilidad parlamentaria?

Y terminaba con una expresa toma de posición a favor de un sistema parlamentario o mixto:

Si se acepta generalmente que el régimen presidencialista presenta rasgos que lo hacen poco flexible frente a situaciones de crisis y tensión, que concentra excesivo poder en una sola persona y que la hace destinataria de exageradas expectativas, que establece una relación no siempre fluida entre los diversos representantes de la voluntad popular, ¿por qué no proceder a atenuar esos rasgos, aprovechando la experiencia de casi todas las democracias del mundo que han adquirido estabilidad a través de sistemas parlamentarios o semi-parlamentarios?<sup>13</sup>

El Presidente y el CCD coincidían en la necesidad de cambiar la forma de gobierno presidencialista. Como vimos, consideraban al presidencialismo fuente de distorsiones personalistas en el ejercicio del poder, inadecuado por rígido para impedir el quiebre del régimen ante situaciones de bloqueo institucional, incapaz de estimular la cooperación entre poderes y de promover una cultura política participativa y pluralista. Concebían la atenuación del presidencialismo mediante la introducción de la figura de un Primer Ministro que sería el Jefe de Gobierno, que elegiría a sus ministros y sería responsable político ante la Cámara de Diputados que, a su vez, acordaba en su nombramiento, podía quitarle el apoyo y disolver su gobierno.

El Presidente conservaba la Jefatura de Estado y era la representación simbólica de la Nación, sería elegido de manera directa por el voto popular y de ser necesario por balotaje. La Cámara de Diputados quedaba en una posición de fuerte compromiso con la gestión de gobierno y el Senado reservado a las cuestiones federales.

Por lo demás, existían otros elementos destinados a institucionalizar prácticas y regular relaciones entre poderes y entre gobierno, instituciones y ciudadanía. Entre ellos estaban la regulación constitucional de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia, la acotación de la legislación delegada, la obligación del Primer Ministro de rendir cuentas ante la Cámara de Diputados, la incorporación de mecanismos de democracia directa, el acortamiento del mandato presidencial y la incorporación de la reelección sucesiva por una sola vez<sup>14</sup>, entre otros.

---

<sup>13</sup> Alfonsín, Raúl, Discurso ante la Asamblea Legislativa del 1 de mayo de 1987 al inaugurar el 105° período de sesiones.

<sup>14</sup> Alfonsín se encargó de comunicarle al CCD, y de dejar en claro públicamente, que en caso de que efectivamente se modificase la Constitución él quedaba excluido de presentarse “por razones éticas”.

## CUADRO 1. PRINCIPALES RASGOS DE LA PROPUESTA DEL CCD EN RELACIÓN AL PRESIDENCIALISMO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853

	PROYECTO del CCD	Constitución 1853/60
<b>Jefe de Estado</b>	Presidente/ Presidenta	Presidente/ Presidenta
Elección	Primer Ministro/ Primera Ministra	Presidente/ Presidenta
Mandato	PM	Presidente/ Presidenta
Reelección	Voto directo Doble Vuelta	Indirecto - Colegio Electoral
<b>Jefatura de Gobierno</b>	Primer Ministro/ Primera Ministra	No contempla
Elección	Presidente/ Presidenta o Diputados/ Diputadas	-
Mandato	Presidente a propuesta del PM	Presidente/ Presidenta
Reelección	PM y Diputados/ Diputadas por MC	Presidente/ Presidenta
<b>Jefatura de Administración</b>	Presidente/ Presidenta y PM	Presidente/ Presidenta
<b>Ministerios</b>	Sí	No
Remoción	Un tercio para moción y mayoría absoluta para censura	-
Remoción del Gabinete	Presidente/ Presidenta	No contempla
<b>Moción de censura (MC)<sup>15</sup></b>	4 años	6 años
Mayorías necesarias	Sí, por única vez	No
Poder para disolver la Cámara de Diputados	Indeterminado	-

Fuente: Elaboración propia en base a los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia y al texto de la CN 1853/60.

El trabajo del CCD implicó la propuesta más elaborada y profunda de modificación de la forma presidencialista de gobierno que se haya evaluado al más alto nivel polí-

<sup>15</sup> La moción de censura prevista en la propuesta del CCD podía alcanzar al PM o a cualquiera de los ministros de su Gabinete. La destitución del PM afectaba a todo el Gabinete que debía renunciar con él.

tico en la historia argentina. Para ello, además de las personalidades que integraban y asesoraban de manera estable, el Consejo convocó a un sinnúmero de expertos de primer nivel para consultar sus opiniones y generó una atmósfera de reflexión abierta que estimuló el pensamiento de aquellos años y jerarquizó el debate sobre las instituciones y su centralidad para el desarrollo. La elección de la palabra “preliminar” adjetivando los dictámenes del CCD, daba cuenta de una convicción sobre la provisionalidad de las conclusiones taxativas y sobre la virtud de extender la reflexión y el debate a todos los ámbitos.

## El Consejo convocó a un sinnúmero de expertos de primer nivel para consultar sus opiniones y generó una atmósfera de reflexión abierta

Carlos Nino, coordinador del Consejo, lo dejaría en evidencia en ocasión de la presentación del primer dictamen, al decir:

El carácter preliminar del dictamen se debe al hecho de que, dada la trascendencia y complejidad del tema, debemos seguir analizando (...). Hemos tratado de recoger las inquietudes y opiniones de muy diversos sectores de la vida del país, con un criterio amplio y pluralista y teniendo en cuenta que una reforma constitucional no sólo plantea complejos problemas técnicos, cuya elucidación requiere la opinión de expertos, sino también profundas cuestiones de valoración política y ética que conciernen a la comunidad toda.

Mientras los complejos problemas del entramado institucional de la democracia permanecían abiertos al debate, se iniciaba la fase de la discusión política de la reforma con los partidos de la oposición, fundamentalmente con el Partido Justicialista (PJ).

## Posiciones y negociaciones sobre el proyecto de reforma

La propuesta del CCD tenía un extendido apoyo del bloque político oficialista y tuvo en general una buena recepción en la opinión pública, pero no dejaba de concitar controversias, principalmente en lo que tenía que ver con la oportunidad de llevar a cabo la reforma en esas circunstancias históricas.

Desde las primeras deliberaciones del CCD se habían planteado objeciones que se hicieron constar tempranamente. En efecto, en ocasión de la presentación del Primer Dictamen, Carlos Nino señaló:

El consejero Dr. Oscar Puiggrós ha hecho una reserva respecto de la oportunidad de la reforma constitucional. Coincide, no obstante, con el valor del debate sobre esa reforma y sobre los puntos del dictamen del Consejo (...). El disenso sobre la oportunidad de la reforma se basa en la idea de que esa reforma si bien puede ser conveniente, no es necesaria, indispensable o impostergradable.

En sentido similar se había expresado otro consejero, Fernando Storni, que sostenía la necesidad de tomarse más tiempo y trasladar las propuestas del CCD al conjunto de la sociedad. Algunos constitucionalistas se manifestaron públicamente en la misma dirección objetando la oportunidad y mérito de la reforma y el principal partido de oposición, el PJ, no tenía una posición unificada. Mientras algunos proponían volver a la Constitución de 1949, otros decían que no había ningún apremio y otros, no veían con malos ojos las propuestas del CCD y estaban dispuestos a mantener conversaciones con el gobierno. Este último sector, identificado con el Peronismo Renovador, que había salido muy fortalecido de las elecciones de septiembre de 1987, tomó la iniciativa y su principal figura, Antonio Cafiero, en su discurso de asunción como gobernador de la Provincia de Buenos Aires, manifestó que estaba dispuesto a conversar con el Gobierno Nacional sobre la reforma constitucional<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Para una narración detallada de aquellas conversaciones y las circunstancias que las hicieron posibles, ver García Lema, Alberto M. (2019), "Una reforma consensuada progresivamente. Un testimonio personal a los 25 años de la reforma constitucional" en Gelli, María Angélica "A 25 años de la reforma constitucional de 1994", Buenos Aires, La Ley.

Cafiero había sido electo gobernador, era el presidente del Partido Justicialista y se había convertido en un firme precandidato presidencial para las elecciones nacionales de 1989. Compartía la visión institucional de la propuesta del Consejo para la Consolidación de la Democracia, entendía necesario llevar adelante un Pacto Federal con las provincias y creía que se debía superar la Constitución liberal de 1853, legitimar democráticamente la enmienda del Artículo 14 bis de 1957 y avanzar decididamente hacia el Constitucionalismo Social. A Cafiero le seducía la idea de ser el primer presidente argentino de una nueva Constitución moderna



*Raúl Alfonsín recibe el primer dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia de la mano de Fernando Leónidas Sabsay, presidente de la editorial Eudeba. (Fotografía: Télam)*

y democrática y Alfonsín estaba decidido a impulsar su proyecto de reforma hasta donde le permitieran sus posibilidades políticas.

## **Primeras conversaciones con la oposición**

En un marco de intereses que se apalancaban mutuamente, se iniciaron conversaciones y se constituyó una comisión técnica integrada por asesores y asesoras de ambas partes<sup>17</sup>. El 14 de enero de 1988 se emitió un comunicado en el que se anunciaban los avances de las conversaciones y una suerte de entendimiento para transitar el camino de la reforma que incluía un Pacto Federal con los gobernadores que serviría de marco y se ponían de manifiesto sus objetivos fundamentales. Entre ellos, se insistía con la necesidad de atenuar el presidencialismo, enriquecer los vínculos institucionales entre los poderes, separar las jefaturas de Estado y Gobierno, incentivar los acuerdos interpartidarios, mejorar los sistemas de control de la gestión, el acortamiento de mandatos y la reelección presidencial, promover la participación y las formas de democracia semidirectas y avanzar en derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, entre otros puntos destacados.

En mayo de 1988, Alfonsín dijo:

Cada vez resulta más claro que nuestro régimen político, que responde a un presidencialismo extremo, genera una dinámica de permanente confrontación entre los partidos, que atenta contra la continuidad y eficiencia institucional requeridas. Por eso estoy convencido de la necesidad de adoptar un sistema de gobierno que atenúe los enfrentamientos partidarios, permitiendo acuerdos entre las diversas representaciones en el Parlamento y una coordinación más fluida entre éste y la administración, que refleje en la formación del gobierno las sucesivas expresiones de la voluntad del electorado. Necesitamos una Constitución que ofrezca cauces institucionales definidos para los conflictos políticos graves, que evite la personalización de poder, que incluya

---

<sup>17</sup> Por el lado del presidente Raúl Alfonsín, el coordinador del CCD, Carlos Nino y el viceministro del Interior, Ricardo Gil Lavedra, y por el lado del gobernador Antonio Cafiero, los constitucionalistas Alberto García Lema y Héctor Masnatta. En enero de 1988 se incorporó a esa comisión Eduardo Menem, como asesor de Carlos Menem, quien por entonces disputaba con Cafiero la candidatura presidencial del PJ. Ver García Lema, Alberto M. op. cit. p.16.



mecanismos más ágiles de sanción de las leyes, y que incorpore pautas de descentralización del poder y de la participación directa de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen. Tengo la firme expectativa de que en este año parlamentario que se inicia se complete el necesario debate y se exprese el amplio consenso que haga posible presentar a vuestra Honorabilidad un proyecto de declaración de una reforma parcial a nuestra Constitución Nacional<sup>18</sup>.

Sin embargo, a pesar de la intención del Presidente y de las coincidencias alcanzadas con la oposición que le permitían alimentar sus expectativas para concretar ese año la ansiada reforma, ya se había alcanzado el máximo posible de avance en la negociación y no habría chances de impulsarla más allá de ese punto. La elección interna del PJ para dirimir la candidatura presidencial determinó un *im-passe* en el proceso negociador y con posterioridad a aquel 9 de julio en el que Carlos Menem resultó electo candidato, el 6 de septiembre se celebró otra reunión entre el gobierno y el PJ pero ya el clima había cambiado y los contenidos de las conversaciones "se encontraban lejos de las propuestas originales del Consejo para la Consolidación de la Democracia"<sup>19</sup>.

## Triunfo de Menem en las internas del PJ y cambio de escenario

La creciente debilidad del gobierno y la derrota de Antonio Cafiero, en las elecciones internas del PJ sellaron el final del proyecto de reforma constitucional basado en las propuestas del CCD. De Riz y Smulovitz lo señalan claramente:

El resultado de las elecciones internas del PJ (...) alteró el escenario político (...) y dejó al presidente Alfonsín sin su hasta entonces interlocutor, Antonio Cafiero. A partir de ese momento, la lógica de la competencia política no permitió el acuerdo (...). El inicio de lo que iba a ser el último año y medio del gobierno de Alfonsín estuvo signado por

---

<sup>18</sup> Alfonsín, Raúl, Discurso inaugural del 106° período de sesiones, ante la Asamblea Legislativa, del 1 de mayo de 1988.

<sup>19</sup> García Lema, Alberto M. id. op cit. Cabe destacar que García Lema participó de aquella reunión de la también formaron parte el presidente Raúl Alfonsín, sus asesores Carlos Nino y Ricardo Gil Lavedra, el candidato presidencial de la UCR Eduardo Angeloz y el anfitrión, Christian Colombo, por el lado del oficialismo; y Carlos Menem, Antonio Cafiero, Eduardo Bauzá y García Lema, por el lado del PJ.

difíciles problemas económicos y políticos que erosionaron sus bases de credibilidad. Ninguna de las medidas tendientes a producir reformas económicas enviadas al Congreso con posterioridad a julio de 1988 fue aprobada<sup>20</sup>.

Después de aquella reunión del 6 de septiembre, Alfonsín tuvo la certeza de que la reforma constitucional no sería posible. En el último discurso ante la Asamblea Legislativa, dijo:

Lamentablemente, nuestra propuesta de reforma constitucional no encontró durante largos años el indispensable consenso para hacerla efectiva (...). Aunque seguiremos luchando por ella, estemos donde estemos, la reforma de la Constitución forma parte de una deuda con la sociedad que no queríamos contraer, pero que la realidad nos impuso. La asumimos<sup>21</sup>.

Pocos años después, la reforma constitucional volvería a ser impulsada desde el gobierno, pero ni las intenciones ni los contenidos de las propuestas, tendrían mucho que ver con las que dominaron la escena política durante la década de los ochenta.

## **La otra reforma: marchas y contramarchas durante el primer gobierno de Carlos Menem**

La consolidación de la candidatura presidencial de Carlos Menem fue clave para echar por tierra el proceso negociador por la reforma. Menem, tal como lo indicaban todas las encuestas de la época, se sabía con grandes chances de ganar las elecciones y no deseaba ejercer la presidencia compartiendo el poder con un Primer Ministro ni poderes recortados de ningún tipo. El 14 de mayo se alzó con un triunfo amplio, superando a su rival de la UCR, Eduardo César Angeloz, por diez puntos de diferencia, ganó en 20 de los entonces 23 distritos electorales del país, quedó a escasos escaños de tener quórum propio en Diputados (al que accedía fácilmente mediante acuerdos con partidos pequeños y provinciales) y con pleno control del Senado.

---

<sup>20</sup> De Riz, Liliana y Smulovitz, Catalina (1990), "Instituciones y dinámica política, el presidencialismo argentino", CEDES, Documento de Trabajo N° 37, Buenos Aires.

<sup>21</sup> Alfonsín, Raúl, Discurso inaugural del 107° período de sesiones, 1 de mayo de 1989.

Con una inflación descontrolada y en el marco de una profunda crisis, Alfonsín se vio forzado a dejar el gobierno el 8 de julio de 1989, cinco meses antes de cumplir con su mandato. Menem condicionó su asunción anticipada al compromiso de apoyo de la bancada legislativa de la UCR, habida cuenta de que la renovación parlamentaria, conforme a los resultados electorales de mayo, tendría lugar recién en diciembre de aquel año.

El contexto de esa emergencia significó un enorme riesgo para Menem pero al mismo tiempo le proporcionó una extraordinaria ocasión para llevar a cabo la transformación desde un discurso de campaña claramente reparatorio de la injusticia social y orientado a las demandas de los sectores populares hacia una política económica pro mercado, privatizaciones, desregulación, achicamiento del Estado, flexibilización laboral y redistribución regresiva del ingreso, que era el exacto reverso de lo que había prometido al electorado.

Por un lado, la emergencia “justificaba” lo que casi sin sentido metafórico llamó “cirugía mayor sin anestesia” y por otro, le proporcionaba la oportunidad de concentrar el poder decisorio y amasar con su uso la confianza de sus nuevos aliados de las grandes corporaciones económicas. De esta manera, le permitía reconfigurar el peronismo a la realidad de un nuevo mundo en el que la globalización y los mercados constituían una suerte de mundo autónomo que no podía ser interferido por la política y resultaba inalcanzable para la democracia. La concentración de los recursos del poder institucional le brindó a Menem una oportunidad singular para ejercer un decisionismo de necesidad y urgencia sin el cual hubiese sido imposible realinear la estructura política y social del PJ a las coordenadas ideológicas de un proyecto de cuño neoliberal y excluyente que impactaba de lleno en las propias bases sociales del justicialismo.

Ese decisionismo tenía un doble sello de agua: por un lado, era indudable que la gestión de la crisis que heredó Menem requería medidas extraordinarias y no podía estar sujeta a los tiempos deliberativos de la normalidad; y por otro, el rumbo elegido por el gobierno requería un estilo de conducción de puro acto, poco mediado por la palabra, en el que la dimensión institucional y colectiva de la política aparecía relegada o como forma de legitimación *ex post*. Ambas cosas eran ciertas o al menos existía un extendido consenso de época en que lo eran, sobre todo de las élites; y Menem se sentía cómodo con esa forma de ejercitar el poder.

No quiere decir lo anterior que no haya habido tensiones y conflictos con el Poder Legislativo, dentro de su propio bloque y al interior del movimiento peronista, pero el espacio de canalización de la disidencia era estrecho. Menem logró instaurar un liderazgo que se apalancó en la experiencia traumática de la hiperinflación con su fantasma de caos social, y logró sortear las tensiones, configurando una amplísima coalición que retenía la mayor parte de su base social original y sumaba, a partir del programa económico implementado, a expresiones políticas de la derecha y la parte más expresiva de las élites económicas locales<sup>22</sup>.

## El Pacto Fiscal de 1990 constituye un resurgimiento de las condiciones de posibilidad de la reforma que terminaría de tomar nuevo impulso dos años más tarde

En abril de 1990 logró el apoyo legislativo para sancionar la Ley 23.774 que aumentó el número de miembros de la Corte Suprema de cinco a nueve y, en septiembre, la Corte Suprema declaró la constitucionalidad de los Decretos de Ne-

---

<sup>22</sup> En diciembre de 1989 sufrió el desprendimiento de un grupo de diputados en disidencia con su programa neoliberal de gobierno. El grupo, conocido como Grupo de los Ocho, estaba integrado por Germán Abdala, Darío Alessandro, Carlos Chacho Álvarez, Luís Brunatti, Juan Pablo Cafiero, Franco Caviglia, Moisés Fontela y José Ramos. Ese grupo constituyó el núcleo de lo que poco después sería el Frente Grande. Más tarde, en 1994, el bloque oficialista tuvo el desprendimiento del senador mendocino José Octavio Bordón, que en 1995 compitió con Menem por la presidencia. Durante su mandato Menem hizo marcadamente más uso del veto parcial y total que Alfonsín y la cantidad de insistencias que sufrió también fue mucho mayor y eso podría ser visto como una señal de debilidad de la posición parlamentaria de Menem que, sin embargo, no fue tal. Ver Mustapic, Ana M. (2000) p. 583 y ss. y Llanos, Mariana (1999), "El Presidente, el Congreso y las políticas de privatización en la Argentina (1989-1997)" en Desarrollo Económico vol. 38, N° 151. Llanos distingue tres etapas en la relación de Menem con el Congreso: una de tipo delegativa que tuvo que ver con la emergencia al inicio de su gobierno, otra cooperativa y finalmente otra confrontativa que abarcó buena parte de su último gobierno.

cesidad y Urgencia (DNU) en situación de “grave riesgo social” y siempre que el Congreso no se manifestase expresamente en sentido contrario. La convalidación de la Corte Suprema de los DNU y las delegaciones legislativas que recibió en el marco de la emergencia económica y social desde el inicio de su gobierno le proporcionaron a Menem poderosas herramientas para llevar a cabo un ejercicio de alta concentración del poder presidencial, inicialmente amparado en la crisis, que contó con la legitimación activa o pasiva de los demás poderes del Estado<sup>23</sup>.

## **Resurgimiento del interés por debatir la reforma constitucional**

Las negociaciones políticas por la reforma constitucional habían permanecido congeladas desde fines de 1988. En 1990, la crisis económica unida a la política de reforma del Estado con descentralización administrativa, traspaso de servicios a las provincias, privatizaciones de grandes empresas públicas y refinanciación de deudas, llevó al gobierno a la necesidad de celebrar acuerdos con las provincias que permitieran enfrentar con éxito la difícil situación que atravesaba el país.

En tales circunstancias, varios de los puntos que habían sido materia de las conversaciones sobre la reforma constitucional unos años antes volvieron a aparecer con fuerza. Entre ellos, los mecanismos de descentralización y transferencias de fondos, la coparticipación federal de impuestos, el dominio y jurisdicción sobre los recursos naturales del subsuelo, la autonomía municipal, la concertación en materia educativa y cultural, entre otros. En ese sentido, el Pacto Fiscal de 1990, constituye un resurgimiento de las condiciones de posibilidad de la reforma que terminaría de tomar nuevo impulso dos años más tarde.

---

<sup>23</sup> En relación a los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), Ferreira Rubio y Goretti (1995) sostienen que Menem sancionó 308 entre 1989 y 1993; Molinelli, (1996:76), sostiene que del total de esos decretos la mitad es materia de controversia y que el número que no es objeto de disputa asciende a 159 DNU. La Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación informa 157 DNU en el primer gobierno de Carlos S. Menem (y 107 en el segundo mandato); y SAIJ, consigna 90 DNU entre el 9 de julio de 1989 y 10 de diciembre de 1994. Como se observa, existe una gran diferencia en los datos que suministran las distintas fuentes, pero, en cualquier caso, no hay dudas que en el período en cuestión se produjo un uso extendido de los reglamentos de necesidad y urgencia como nunca antes había sucedido.

En efecto, en 1992, el presidente Menem consideró que estaban dadas las condiciones para volver a instalar el tema de la reforma constitucional<sup>24</sup>. No lo movía una vocación institucionalista ni la intención de atenuar el presidencialismo. El país vivía un momento económico favorable después de muchos años de estancamiento e inflación descontrolada, promediaba el mandato presidencial, Menem gozaba de una extendida imagen positiva<sup>25</sup> y había logrado vertebrar una inédita alianza con los sectores más concentrados de la economía, se había tornado creíble para el *establishment* y la prédica neoliberal había permeado profundamente en amplias capas de la población.

En ese contexto, Menem consideró que era el momento de impulsar una reforma constitucional que le abriera el camino a la reelección presidencial. Bajo ese impulso, en el PJ se conformó una comisión de juristas que emitió tres dictámenes en los que se afirmaba la necesidad de alcanzar un nuevo pacto constitucional y en el tercero de ellos se avanzaba en una propuesta de reforma<sup>26</sup>.

Más allá de sus fortalezas, para poder avanzar en su proyecto reeleccionista, Menem, necesitaba el voto de los dos tercios de los miembros del Congreso y estaba lejos de disponer de ese apoyo. El foco se concentraba en Diputados, donde el oficialismo contaba con una bancada de 117 legisladores y legisladoras y conformaba quórum con el acompañamiento frecuente de partidos menores y provinciales. Aún contando con estos apoyos, lo que no era demasiado audaz conjeturar, y la férrea disciplina de la totalidad de su bloque, lo que era posible, pero requería un celoso seguimien-

---

<sup>24</sup> Para un relato pormenorizado de los acontecimientos que hicieron posible el acuerdo político por la reforma constitucional entre 1992 y 1993/4, ver García Lema, Alberto "La Reforma por dentro", Planeta, 1994 y del mismo autor "Una reforma consensuada progresivamente" (2019) en Gelli, María A, id. op cit. Para un análisis institucionalista del proceso ver Negretto, Gabriel, L. "Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina" Desarrollo Económico, Vol. 41, N° 163 (Oct- Dec, 2001), pp. 411-444.

<sup>25</sup> Ver Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos, "La política de liberalización económica en la administración de Menem" en Desarrollo Económico, Vol. 36, N° 143 (Oct-Dec de 1996) p. 765. Los autores citan datos del Estudio Mora y Araujo, Noguera y Asociados, en los que se puede apreciar que en marzo de 1992 Menem conservaba un 55 por ciento de imagen positiva y su plan económico lograba la adhesión de un 60 por ciento de la sociedad.

<sup>26</sup> Ver García Lema, A. (2019) ps. 16 y ss.

to, Menem necesitaba inexorablemente algunos votos del bloque radical, que estaba compuesto por 84 legisladores y legisladoras, si pretendía llegar a los dos tercios. En sus mejores cálculos, lograba sumar 40 votos a los de su bloque y quedaba a poco más de 10 votos de distancia de su objetivo.

## **Diversos caminos para llegar a la reforma**

La posición del Presidente, paradójicamente, era fuerte y frágil a la vez. Podía intentar una interpretación del Artículo 30 de la Constitución en el sentido de que la mayoría requerida para la sanción de la ley habilitante de la reforma aplicara sobre los miembros presentes y no totales, y de hecho fue una opción que no abandonó hasta último momento. Pero sabía que eso reeditaría la vieja disputa de la reforma de 1949 y aunque, por un lado, lo podía acercar al número necesario, por otro, podía restarle algunos apoyos que sólo lo acompañarían en caso de que hubiese un consenso extendido y no una imposición. En cualquier caso, el tiempo marcaría el camino a tomar en ese sentido.

La UCR hasta ese momento se había mostrado contraria a negociar porque entendía que Menem sólo perseguía una ambición personal de reelección y, además, era muy crítica de las políticas que el gobierno implementaba. Más allá del impacto que había significado la debacle del último tramo del gobierno de Alfonsín y la abultada derrota electoral, se movía con soltura en un rol de oposición que achacaba al peronismo su giro a la derecha neoliberal. Sabía que sus chances de imponerse en las elecciones presidenciales de 1995 eran bajas, pero aun así continuaba siendo el principal partido de oposición y el mapa ideológico estaba delineado de tal forma que no le incomodaba la posición que ocupaba.

Menem, a diferencia de su antecesor en los intentos de reforma de la década del ochenta, no se restaba del beneficio de la eventual reelección, sino que la perseguía principalmente para sí mismo. Para ello, necesitaba contar con la reforma constitucional en un tiempo que fuera compatible con su posibilidad práctica de reelección, lo que implicaba no sólo que sucediera antes de terminar su primer mandato, sino también antes de que pudieran afirmarse en el seno de su partido competidores relevantes con capacidad de horadar la disciplina parlamentaria del bloque. Además, los

procedimientos institucionales de la reforma de por sí, son arduos y lentos. No estaba apremiado, pero no le sobraba el tiempo; y la UCR parecía no tener ningún apuro.

En marzo de 1992, el gobierno anunció su intención de convocar a un plebiscito no vinculante para consultar a la ciudadanía si se debía eliminar la cláusula constitucional que impide la reelección del Presidente y si bien no se llegó a concretar, quedó flotando en el ambiente como una carta que Menem manejaba. En mayo, el Presidente inauguró el período 110 de sesiones legislativas con un discurso que, sin decirlo expresamente, parecía inscribirse en un momento bisagra. Habló del camino recorrido y dijo: “Hemos afianzado una etapa de estabilización imprescindible frente al abismo de la hiperinflación, la hiperpobreza y el hipersubdesarrollo. Hemos escapado del infierno (...)”.

Ratificó, además, el compromiso de profundizar lo que llamó el “modelo argentino” de “economía popular de mercado”, el irrestricto alineamiento internacional con los intereses hegemónicos de Occidente y anunció el envío de proyectos de ley en esa línea. El discurso dirigido a los legisladores parecía hablarle directamente a la ciudadanía y por elevación al establishment económico, señalando que para no volver al “infierno” era necesario que “el modelo argentino” tuviera continuidad.

## El gobierno se sintió validado para volver a convocar a los líderes radicales a negociar y en la UCR se vivía un momento decisivo

Después de varios contactos con los líderes parlamentarios de la UCR, que no prosperaron, y de la hasta entonces firme oposición del radicalismo a negociar la reforma, los tiempos se precipitaron recién en la última parte de 1993. Las elecciones legislativas del 3 de octubre arrojaron un resultado polivalente. El PJ ganó, sumó votos (2%) y aumentó a 127 sus bancas, pero la UCR incrementó sus votos y mantuvo la bancada



de diputados en 84 escaños. Desde el punto de vista de la aritmética de la reforma, la situación era similar a la de la legislatura anterior y desde el punto de vista simbólico mostraba a un gobierno que había logrado consolidar un apoyo amplio y estable y un partido de oposición que había logrado recomponerse un poco pero que permanecía a más de diez puntos del oficialismo. El gobierno se sintió validado para volver a convocar a los líderes radicales a negociar y en la UCR se vivía un momento decisivo. La mayoría parecía alinearse del lado de los que rechazaban la reforma e interpretaban que haber empezado a crecer en votos era una clara señal de apoyo a esa postura de una porción importante de la ciudadanía, que conforme se profundizara la fractura social que generaban las políticas de gobierno, se acrecentaría. Ese proceso podía durar más tiempo, pero lo avizoraban inexorable. De todas maneras, también estaban los que creían que Menem estaba muy cerca de poder impulsar la reforma sin necesidad de acuerdo con la UCR y que eso dejaría muy mal parado al partido y las manos libres al gobierno para implementar una reforma a su antojo. En ese contexto, Menem no dudó en que debía precipitar los tiempos.

El 21 de octubre, el Senado trató un proyecto del senador Vicente Saadi, que declaraba la necesidad de la reforma de la Constitución y lo aprobó con el voto de los dos tercios de los miembros. Era un texto a la medida de lo que ambicionaba el Presidente en el que se establecía la reelección y se ampliaban los poderes legislativos presidenciales. Inmediatamente después, Menem buscó presionar a la UCR y firmó un decreto por el que convocaba a un plebiscito para el 21 de noviembre. Sabía perfectamente que en Diputados, sería cuesta arriba conseguir los votos necesarios pero confiaba (o estaba decidido a correr el riesgo) en poder quebrar la negativa hasta entonces monolítica del bloque radical. Para ello, encaró una estrategia a dos frentes. Por un lado, aliados parlamentarios del gobierno<sup>27</sup> habían ingresado en Diputados un proyecto de ley que interpretaba el Artículo 30 de la Constitución Nacional, que establecía que para declarar la necesidad de la reforma bastaba con el voto de los dos tercios de los miembros presentes. Por el otro, le trasladaba a la UCR la presión de mantener la disciplina y el riesgo de fractura.

---

<sup>27</sup> El proyecto fue presentado por el diputado Francisco Durañona y Vedia, de la Unión del Centro Democrático (UCD) y firmado también por el líder de ese partido, Álvaro Alsogaray, entre otros. Se especulaba entonces con que el proyecto sería tratado y aprobado sobre tablas, lo que hubiera dejado al gobierno en condiciones inmejorables de avanzar.

Alfonsín sabía que la negativa de su bloque parlamentario a la reforma estaba lejos de ser monolítica. Como él mismo lo contaría años más tarde, le constaba que había dos gobernadores de su partido que estaban de acuerdo con la reforma y otro que había manifestado su prescindencia del tema<sup>28</sup>. Con eso, Menem estaba muy cerca de conseguir los dos tercios sin necesidad de reinterpretación del Artículo 30, y seguro de obtener los votos necesarios en caso de que la mayoría requerida se aplicara sobre los dos tercios de los presentes. Aún le quedaba en la manga la realización del plebiscito y Alfonsín temía un resultado demoledor<sup>29</sup>.

Convencido de que la reforma sería inevitable y que en ese contexto convenía negociar, Alfonsín conversó con el entonces presidente de la UCR, Mario Losada, y con un pequeñísimo grupo de colaboradores. El 4 de noviembre se reunió en secreto con el presidente Menem. Se pusieron de acuerdo en suspender el plebiscito y constituir una comisión técnica para definir el contenido esencial de la reforma, que debería ser validado por la UCR. La Convención Nacional del partido se celebró el 12 de noviembre de 1993 en Santa Rosa, La Pampa, y el acuerdo obtuvo holgadamente el aval oficial del radicalismo pero con fuertes críticas y disidencias<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Se refería a Carlos Maestro y Horacio Massaccesi, por entonces gobernadores de Chubut y de Río Negro, respectivamente (Massaccesi sería el candidato presidencial del radicalismo en 1995) y a Eduardo Angeloz, gobernador de Córdoba. Ver: Alfonsín, Raúl (2004) "Memoria Política" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pp. 155 y ss.

<sup>29</sup> El 6 de agosto de 2004, en un reportaje que le concedió al periodista José "Pepe" Eliashev para el programa "Esto que Pasa", que se emitía por AM870 Radio Nacional, Alfonsín dijo: "(...) Llegué a la conclusión de que si íbamos a un plebiscito nos mataba (...) Menem iba a triunfar en toda la línea ¡Y después había que frenar a la gente! De modo que yo resolví (...) en vez de una reelección indefinida, permitir una para un solo mandato más" p. 7 de la VT de la entrevista.

<sup>30</sup> Entre los dirigentes de primera línea del radicalismo que se opusieron al Pacto estaba Federico Storani, quien luego fuera Jefe del bloque de diputados de la UCR. Storani fue una de las voces más encendidamente críticas del Pacto de Olivos en la Convención de Santa Rosa y dos décadas después siguió sosteniendo su posición y afirmó que Alfonsín, hacia el final de su vida, "formalmente nunca se arrepintió (...) pero no ponía demasiado énfasis en la defensa del Pacto de Olivos porque yo creo que él advirtió, aunque no lo reconociera, que se produjo una pérdida de credibilidad de la cual el radicalismo no se recuperó aún hasta el día de hoy" en "Protagonistas: el pacto de Olivos" 16 de diciembre de 2014, Canal Encuentro en YouTube.

## El camino al Pacto de Olivos

Dos días después, el 14 de noviembre, Menem y Alfonsín firmaron una declaración pública en la que afirmaban que con “espíritu de búsqueda de coincidencias” acordaban en “impulsar una reforma constitucional que (...) consolide el sistema democrático y perfeccione el equilibrio entre los poderes del Estado”<sup>31</sup>. Las comisiones técnicas trabajaron contra reloj para pulir los detalles del acuerdo.

El 22 de diciembre se expidió la Cámara de Diputados y una semana después el Senado sancionó la Ley 24.309 que, en su Artículo 1°, declaró necesaria “la reforma parcial de la Constitución Nacional”. La ley, además de establecer los artículos de la Constitución sujetos a reforma, transcribía el Núcleo de Coincidencias Básicas (NCB) del Pacto de Olivos y establecía que esos temas debían ser votados en forma conjunta. Reducía el mandato del Presidente de seis a cuatro años, establecía la reelección inmediata por un solo período y la elección directa por el sistema de doble vuelta.

### Alfonsín sabía que la negativa de su bloque parlamentario a la reforma estaba lejos de ser monolítica

En ese acuerdo se incluía la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, nombrado por el Presidente y removido por éste en cualquier momento o por moción de censura; un tercer senador por provincia que representaría a la minoría pero sin modificar las funciones de las cámaras; la extensión del período de Sesiones Ordinarias del 1 de marzo al 30 de noviembre de cada año; la regulación de la emisión de decretos de necesidad y urgencia, limitándolos a “circunstancias excepcionales”, prohibiéndolos para ciertas materias (penal, tributaria, electoral y régimen de partidos políticos) y estableciendo el control parlamentario de los mismos; la prohibición de la delegación legislativa “salvo

<sup>31</sup> Para un relato detallado de las distintas reuniones e instancias técnicas que se sucedieron entre el anuncio de Pacto y la sanción de la ley véase García Lema, Alberto (2019).

en materias determinadas de administración y emergencia pública”; la promulgación parcial de leyes siempre que “no altere el espíritu ni la unidad del proyecto aprobado por el Congreso”; la elección directa del intendente y la autonomía de la ciudad de Buenos Aires; la creación del Consejo de la Magistratura para seleccionar a los magistrados y administrar el Poder Judicial; el agravamiento de las mayorías legislativas del Senado para acordar el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema<sup>32</sup>; la atribución del Poder Legislativo en materia de control externo del sector público nacional y la creación de la Auditoría General de la Nación con autonomía funcional y dependencia técnica del Congreso de la Nación; el establecimiento de mayorías especiales para la sanción de leyes sobre régimen electoral y de partidos políticos; la limitación al Poder Ejecutivo Nacional para decretar la intervención federal; entre otras cuestiones. Paralelamente, además de los temas del Núcleo de Coincidencias Básicas, que debían ser votados en conjunto, se habilitaban para su debate y resolución en la Convención Constituyente otros puntos tales como: el fortalecimiento del régimen federal, la autonomía municipal, la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta; la creación de la Defensoría del Pueblo; el carácter extra poder del Ministerio Público; la integración de los tratados internacionales y su jerarquía constitucional; la defensa del orden constitucional; la preservación del medio ambiente; la adecuación de los textos constitucionales a la garantía de identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas; los derechos del usuario y del consumidor; y la consagración expresa del habeas corpus y del amparo.

Es posible especular que, si Menem hubiese logrado las mayorías necesarias para llevar a cabo la reforma sin un acuerdo con la oposición, el contenido de dicha reforma hubiese sido diferente, más centrado en la reelección presidencial y, muy probablemente, muchas de las enmiendas que se introdujeron a instancias de Alfonsín no hubiesen formado parte de la nueva Constitución. Pero en la parte de la reforma que específicamente tiene que ver con la atenuación del sistema presidencialista, que tanto talló en la discusión de los años ochenta, quizá el mayor contrapeso real de la reforma pactada radique en la limitación de la reelección presidencial a un solo período consecutivo. Menem anhelaba una reelección indefinida y Alfonsín prefería una reelección por única vez, como en Estados Unidos.

---

<sup>32</sup> El punto 1, del Título I de la ley 24.309, decía “Los jueces de la Corte Suprema serán designados por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado por mayoría absoluta del total de sus miembros o por dos tercios de los miembros presentes, en sesión pública convocada al efecto”. En la Convención Constituyente se decidió que sería por los dos tercios de los miembros presentes (Artículo 99, Inciso 4º).

## CUADRO 2. PRESIDENCIALISMO: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCIÓN DEL 1994 EN RELACIÓN A LA PROPUESTA DEL CCD

UNIDAD DE ANÁLISIS	PROYECTO DEL CCD	CONSTITUCIÓN 1853/60	CONSTITUCIÓN 1994
<b>Jefe de Estado</b>	Presidente/Presidenta	Presidente/Presidenta	Presidente/Presidenta
Elección	Voto directo. Doble vuelta	Indirecto. Colegio electoral	Voto directo. Doble vuelta
Mandato	4 años	6 años	4 años
Reelección	Sí, por única vez	No	Sí, por única vez
<b>Jefatura de Gobierno</b>	Primer Ministro/ Primera Ministra	Presidente/Presidenta	Presidente/Presidenta
Elección	Presidente/ Presidenta con acuerdo de dipu- tados y diputada	-	-
Remoción	Presidente/ Presidenta o Dipu- tados/ Diputadas	-	-
Mandato	Indeterminado	-	-
<b>Jefatura de la Administración</b>	Primer Ministro/ Primera Ministra	Presidente/ Presidenta	Jefe o Jefa de Ga- binete por delega- ción de Presidente o Presidenta
<b>Ministerios</b>	Presidente Presidenta a propuesta del Primer Ministro o Primera Ministra	Presidente/ Presidenta	Presidente/ Presidenta
Remoción	Primer Ministro/ Primera Ministra	Presidente/ Presidenta	Presidente/ Pre- sidentista (incluso a JGM)
Remoción del Gabinete	Presidente/ Presidenta y Primer Ministro/ Primera Ministra	Presidente/ Presidenta	Presidente/ Presidenta

UNIDAD DE ANÁLISIS	PROYECTO DEL CCD	CONSTITUCIÓN 1853/60	CONSTITUCIÓN 1994
<b>Moción de censura</b> <sup>33</sup>	Sí	No	Sí
Mayorías necesarias	Un tercio para mocionar y mayoría absoluta para censurar (HCD)	-	Mayoría absoluta para mocionar y para censurar (ambas cámaras)
Poder para disolver la Cámara de Diputados	Presidente/ Presidenta	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia, al texto de la CN 1853/60 y al texto de la Reforma de 1994.

## La figura del Jefe de Gabinete de Ministros en la Convención Constituyente y el cierre de un ciclo

La negociación entre Menem y Alfonsín, plasmada en el Núcleo de Coincidencias Básicas, era el corazón de la reforma y, por ello, la Ley 24.309 lo protegió transcribiéndola textualmente y blindándola con la “cláusula sistémica” del Artículo 5, que establecía que los distintos puntos que componían el acuerdo debían votarse en conjunto, de tal suerte que el rechazo de una sola de sus partes suponía el rechazo de todo el plexo de normas que contenía. Esa cláusula generó un fuerte debate en el que algunos bloques sostenían que impedía el análisis y la expresión de voluntad diferenciada en cada uno de los puntos y Alfonsín, defendió el mecanismo como expresión de una negociación política genuina que permitía avanzar superando diferencias, con logros y concesiones: “se trataba de una de esas oportunidades únicas para evitar lo irreparable, porque precisamente se estaba a un paso de abrir las puertas a la ilegalidad e ilegitimidad del poder. Además, la reforma podría permitirnos al mismo tiempo modificar rumbos y comportamientos más profundos y alcanzar objetivos comunes largamente anhelados, que nos habían resultado intangibles hasta entonces”, afirmó<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> La moción de censura prevista en la propuesta del CCD podía alcanzar al PM o a cualquiera de los ministros y ministras de su gabinete. La destitución del PM afectaba a todo el gabinete que debía renunciar con él.

<sup>34</sup> Pérez, Ana Laura (septiembre 2004), entrevista a Raúl Alfonsín: “Logramos una reforma progresista”, en Encrucijadas, no. 27. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires en <http://repositorioubi.sisbi.uba.ar>

En rigor, como hemos visto, la atenuación del sistema presidencialista fue prenda de negociación o subproducto de la voluntad reeleccionista. En circunstancias diversas, algo similar sucedió en varios países de la región, desde los años noventa<sup>35</sup>. Eso explica, al menos en parte, que las formas de atenuación hayan sido aplicadas con dispar eficacia o consideradas híbridas tanto en el debate constituyente como en la producción académica posterior.

## La atenuación del sistema presidencialista fue prenda de negociación o subproducto de la voluntad reeleccionista

En cuanto la figura del Jefe de Gabinete, en la Convención Constituyente hubo posiciones distintas: en general los bloques minoritarios señalaron que no se trataba de una institución que limitara o atenuara el presidencialismo mientras que el dictamen de mayoría, firmado por los convencionales de los partidos que sellaron el Pacto de Olivos, PJ y UCR, enfatizaron lo contrario y además hicieron hincapié en que el conjunto de los puntos que se encontraban en el Núcleo de Coincidencias Básicas perseguían ese fin. Y hay, además, otro clivaje que apareció en la Convención, que aún hoy se expresa recurrentemente, y es el que existió al interior de los bloques que impulsaron el dictamen de la mayoría, entre las visiones del PJ y de la UCR, con respecto a la naturaleza y alcance de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros.

En general, en la visión radical, la atenuación del presidencialismo aparece como función de la parlamentarización de las instituciones mientras que desde la mirada del bloque del PJ se aprecia una perspectiva diferente, más ligada al funcionamiento y modernización de la gestión gubernamental. Esas diferencias, tanto las de mayoría y minoría como la que se dieron dentro de las fuerzas que sostuvieron

---

<sup>35</sup> Ver Valadés, Diego (2007), "La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales", UNAM / Colegio Nacional de México, 2007.

el dictamen de mayoría, con matices y estilos diferentes, se repiten en las distintas intervenciones que se sucedieron a lo largo de las sesiones que tuvieron lugar entre el 27 de julio y el 1 de agosto de 1994.

Quien fuera vicepresidente del bloque del PJ y convencional de la provincia de Santa Fe, Horacio Rosatti, escribió recientemente:

En el seno de la Convención fueron perceptibles dos interpretaciones sobre el Jefe de Gabinete. Una lo concebía como una especie de primer ministro con rasgos parlamentarios, ubicado entre el Ejecutivo y el Legislativo, operando como un fusible en caso de crisis (esta era la posición del Dr. Raúl Alfonsín, presidente del bloque de la UCR). La otra, lo entendía como una especie de ministro coordinador, destinado a aliviar la tarea administrativa cotidiana del Presidente y fortalecer de ese modo el rol político-estratégico del titular del Ejecutivo (este era el criterio del bloque justicialista, dominante en la Convención).<sup>36</sup>

Veinticinco años antes, en el cierre del debate del Núcleo de Coincidencias Básicas, el convencional Augusto Alasino ya había dejado testimonio de esas miradas diferentes que convergieron para hacer posible la reforma: "De todas las críticas -dijo-, voy a tomar como referencia la que para mí fue el discurso racionalmente mejor estructurado, el del señor convencional Auyero. Comienza diciendo que la primera observación que apunta es que este dúo que informó el dictamen de mayoría, los señores convencionales García Lema y Paixao, dan explicaciones distintas. Manifiesta que mientras el primero habla de atenuación del sistema presidencialista, el segundo hace referencia a la aproximación al sistema parlamentario". Y se pregunta y contesta: "¿Cómo es esto? Ello es posible porque esta estructura híbrida que hemos armado -híbrida en el sentido de que está compuesta por elementos de distinta naturaleza- tiene su percepción política según desde qué punto de vista se mire. No tengo dudas de que el señor convencional García Lema, lo enfoca desde el peronismo, y quizá el señor Paixao, lo hace desde las enseñanzas del doctor Nino".

---

<sup>36</sup> Rosatti, Horacio, "Balance de un constituyente" en Gelli, María Angélica "A 25 años de la reforma constitucional de 1994" 1ª ed. - Buenos Aires: La Ley, 2019, p.7-8.



### CUADRO 3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS FORMAS DE GOBIERNO EN ARGENTINA, EEUU, FRANCIA Y REINO UNIDO <sup>37 38</sup>

UNIDAD DE ANÁLISIS	ARGENTINA	ESTADOS UNIDOS	FRANCIA	REINO UNIDO
<b>Jefatura de Estado</b>	Presidencia	Presidencia	Presidencia	Monarquía
Elección	Sufragio directo	Sufragio indirecto	Sufragio directo	-
Mandato	4 años	4 años	5 años	-
Reelección	Una consecutiva y puede repetir con período en intermedio	Consecutiva por única vez	-	-
<b>Jefatura de Gobierno</b>	Primer Ministro/ Primera Ministra	Primer Ministro/ Primera Ministra	Primer/a Ministro/a	Primer/a Ministro/a
Elección	-	-	Elige Presidente/ Presidenta	Elige el Parlamento. Cámara de los Comunes <sup>34</sup>
Mandato	-	-	Flexible	Indeterminado
Remoción	-	-	Presidente/ Presidenta o Parlamento por moción de censura	Cámara de los Comunes <sup>35</sup>
<b>Jefatura de la Administración</b>	Jefatura de Gabinete <sup>37</sup>	Presidencia	Primer Ministro/ Primera Ministra <sup>38</sup>	Primer Ministro/ Primera Ministra
Elección	Presidente/a	-	-	-

<sup>37</sup> El artículo 100, inciso 1º, de la Constitución Nacional dice que "... le corresponde al Jefe de Gabinete: 1. Ejercer la administración general del país" y el artículo 99, inciso 1º, dice que el Presidente "es el jefe supremo de la Nación, Jefe de Gobierno y responsable político de la administración general del país". El Jefe de Gabinete ejerce la administración en nombre del Presidente, quien retiene la responsabilidad última como titular único del poder Ejecutivo (Artículo 87 de la CN).

<sup>38</sup> En períodos de transición de gobierno, en ausencia del Primer Ministro o Primera Ministra, la jefatura de la administración es ejercida por el o la titular de la Secretaría General.

UNIDAD DE ANÁLISIS	ARGENTINA	ESTADOS UNIDOS	FRANCIA	REINO UNIDO
<b>Jefatura de las FFAA</b>	Presidencia	Presidencia	Presidente/ Presidenta a propuesta de Primer Ministro/ Primera Ministra	Primer Ministro/ Primera Ministra
<b>Ministerios</b>	Elige Presidencia	Elige Presidencia	Presidente/a a propuesta de Primer/a Ministro/a	Primer Ministro/ Primera Ministra
<b>Remoción de Jefe/a de Gabinete</b>	Presidente/ Presidenta o Congreso por moción de censura	---	---	---
<b>Poder de disolver al Gobierno</b>	El Presidente o la Presidenta puede remover ministros y ministras en cualquier momento	El Presidente o la Presidenta puede remover ministros y ministras en cualquier momento	Parlamento	Primer Ministro/ Primera Ministra
<b>Poder de disolver al Parlamento</b>	No existe	No existe	Presidente/ Presidenta	Primer/a Ministro/a
<b>Derecho de mensaje o iniciativa legislativa</b>	Presidencia	No tiene la Presidencia	Presidente/ Presidenta y Primer Ministro/ Primera Ministra	Primer/a Ministro/a

Fuente: Elaboración propia en base a la constituciones nacionales y las prácticas institucionales de los países.

Desde el punto de vista del diseño institucional, efectivamente, la principal estrategia de atenuación del presidencialismo fue la introducción en el texto constitucional de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, sujeto al voto de censura del Congreso. Pero no fue la única.

En los hechos, se procuró morigerar el poder presidencial a través de diferentes mecanismos<sup>39</sup> que funcionaron luego con eficacia muy dispar y han sido y continúan siendo materia de debate. Pero es interesante señalar que no fue por las modificaciones introducidas bajo el título específico de "atenuación del sistema

presidencialista” de la Ley 24.309 que se alcanzó, o aproximó al menos, a ese objetivo, sino por la vía de un conjunto de elementos dispersos en la reforma que pueden ordenarse en i) el plano de la relación del PEN con las provincias, ii) en el de la relación con el Poder Judicial, iii) en el vínculo con el Legislativo y iv) por último, con la ciudadanía misma. El efecto combinado de esa multiplicidad de enmiendas estableció un sistema en el que el ejercicio del Poder Ejecutivo requeriría en adelante un nivel de acuerdos y cooperación institucional y política mucho mayor y más complejo que el que demandaba el sistema basado en la Constitución anterior. La distancia que media entre los consensos que reclama la Constitución reformada y la dinámica crecientemente centrífuga que años más tarde adoptó el sistema de partidos se convertirían con el tiempo en uno de los desafíos clave de la democracia en su 40° aniversario.

## La principal estrategia de atenuación del presidencialismo fue la introducción del Jefe de Gabinete de Ministros

Se había cerrado así un ciclo de más de una década en el que la preocupación por institucionalizar la democracia, atenuar el presidencialismo y reformar la Constitución, con altas y bajas, había estado en el centro de la política argentina.

---

<sup>39</sup> Entre ellos, la limitación para declarar la intervención federal; las restricciones para el nombramiento de jueces con la creación del Consejo de la Magistratura y de ministros de la Corte Suprema por la elevación a dos tercios de la mayoría necesaria del Senado para acordar, lo cual, en los hechos, otorga poder de veto a la oposición política; la adopción de criterios y control parlamentario para el uso de las facultades legislativas presidenciales; el fortalecimiento de las provincias en materia de coparticipación; la creación de un organismo impositivo nacional y la automaticidad de las transferencias a las provincias; la cesión del dominio original de los recursos naturales del subsuelo; la posibilidad de creación de regiones para el desarrollo y de la celebración de acuerdos internacionales; la autonomía de la ciudad de Buenos Aires que significó que el presidente dejara de ejercer esa jefatura; la limitación de la facultad presidencial de intervenir a las provincias mediante la explícita introducción del Inciso 31 del Artículo 75 de la CN; la elección directa del presidente por el sistema de doble vuelta; el tercer senador por la minoría, entre otros



*Raúl Alfonsín y Carlos Menem luego del acuerdo del pacto de olivos. (Fotografía: Télam)*



*Una de las votaciones de la Asamblea Constituyente de 1994. (Fotografía: Télam)*



# De “fusible” a ministro coordinador

## Apuntes sobre el derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete<sup>1</sup>

*María Eugenia Coutinho*

Licenciada en Ciencia Política (UCA), Magister en Administración y Políticas Públicas (San Andrés) y candidata a Doctora en Ciencia Política (UTDT). Docente y Directora de Estudios Políticos y Monitoreo de la Secretaría General de la Presidencia.

*“Al fin de cuentas el poder lo conserva el Presidente”<sup>2</sup>*

*“El Jefe de Gabinete de Ministros tiene que ser el alter ego del Presidente”<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Agradezco los valiosos comentarios de Juan Manuel Abal Medina

<sup>2</sup> La Nación 8/7/1995, citado por De Riz y Sabsay (1998: 230)

<sup>3</sup> Presentación de los ministros del gabinete. Diario Perfil 6/12/19. <https://www.perfil.com/noticias/politica/vivo-alberto-fernandez-anuncia-gabinete-jefe-ministros.phtml>



## Introducción

Las declaraciones de los presidentes que encabezan este artículo ilustran diferentes matices sobre el rol institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el diseño del presidencialismo argentino desde su puesta en marcha en 1995. En primer lugar, la afirmación del presidente Menem en 1995 respondiendo a un periodista sobre el significado político de esta figura en pleno estreno de esta institución, parece destinada a destacar su naturaleza subordinada. En cambio, el presidente Alberto Fernández destaca a la hora de presentar su Gabinete el estatus que le asignaba a este funcionario señalando que es “su alter ego”. Algo similar había manifestado previamente el presidente Macri sobre su Jefe de Gabinete en diversas oportunidades.<sup>4</sup> Estas apreciaciones nos ayudan a pensar cómo esta figura se fue transformando a lo largo de estos años. ¿Es el Jefe de Gabinete un mero asistente para desconcentrar el poder presidencial o es una pieza central en la organización del Poder Ejecutivo?

La Jefatura de Gabinete de Ministros, creada por la reforma constitucional de 1994 y puesta en marcha en 1995, no surgió de una reflexión sobre cómo generar mejoras en el funcionamiento del Ejecutivo, sino que fue un subproducto de la negociación que entablaron los dos principales partidos políticos para llevar a cabo dicha reforma, en la que estaba en juego la habilitación a la reelección del presidente Menem y en pleno debate por la necesidad de morigerar un presidencialismo dominante. Así concebida inicialmente para actuar en los márgenes del poder presidencial, su evolución en términos de funciones y atribuciones se fue construyendo a lo largo del tiempo, convirtiéndose en una poderosa organización al servicio del Presidente, ubicada en el centro del gobierno.

A veintiocho años de su creación y a pesar de la centralidad que presenta en el diseño institucional de la presidencia argentina, tanto la ciencia política como los estudios de administración pública han abordado sólo tímidamente el análisis sistemático de esta figura. En los primeros años después de la reforma constitucional, predominaron los estudios desde una perspectiva jurídico-constitucional y

---

<sup>4</sup>Macri señaló: “Marcos, Mario y Gustavo son mis ojos y mi inteligencia. Ellos son yo.” La Nación, 12/12/2016

unos pocos trabajos desde la ciencia política que abordaron sus primeros diseños institucionales y evaluaron su funcionamiento.

Con la pretensión de saldar parcialmente esta deuda, en este trabajo se explora la evolución de la Jefatura de Gabinete desde su creación en 1994 relevando su importancia en el contexto de la presidencia argentina y se plantean de manera preliminar algunas dimensiones que pueden resultar relevantes para futuras investigaciones.

El artículo se estructura de la siguiente manera: En primer lugar, se realiza una breve referencia al contexto en el que se produce la creación de la Jefatura de Gabinete y su caracterización en la Constitución Nacional. Luego, se describe la evolución de la organización y funciones con respecto al resto del Poder Ejecutivo y a continuación se analiza este proceso en cada una de las presidencias. Finalmente se presentan las principales conclusiones.

## **La Jefatura de Gabinete de Ministros como un subproducto de la reforma constitucional de 1994**

La creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) no fue el fruto de una decisión para mejorar la eficiencia y la coordinación gubernamental del Ejecutivo. Fue en cambio un subproducto de un proceso de negociación entre los dos partidos mayoritarios (la Unión Cívica Radical –UCR– y el Partido Justicialista –PJ–) que posibilitó la reforma constitucional en 1994. La habilitación de la reelección presidencial para el entonces presidente Carlos Menem (PJ), hasta ese momento vedada por la constitución vigente, fue posible a cambio de una serie de modificaciones propuestas por el radicalismo en la Constitución Nacional (CN) destinadas fundamentalmente a atenuar el presidencialismo argentino. El debate sobre el vínculo entre presidencialismo e inestabilidad institucional se había instalado en la Argentina durante el gobierno de Raúl Alfonsín (UCR) bajo la “impugnación teórica del presidencialismo”, cuando hacia mediados de su mandato comenzaron los debates para una reforma constitucional que morigerara los rasgos del presidencialismo argentino, especialmente, a través de la incorporación de mecanismos institucionales mixtos que favorecieran la cooperación entre oficialismo y oposición y minimizaran los riesgos de crisis institucional (De Riz y Sabsay: 1998: 219). Alfonsín lo decía en estos términos: “Bajo la nueva Consti-

tución, en el caso de que acontezca una dura derrota electoral del partido oficialista, la oposición no tendrá necesidad de especular con el derrumbe a plazo del Jefe de Estado. No convendrá jugar a ganar “todo o nada”. Por el contrario, podrá imponerle al Presidente un Jefe de Gabinete que lo obligará a tomar decisiones basadas en vínculos cooperativos. De modo que se podrá dar la necesaria confrontación partidaria sin que genere la paralización de los poderes del Estado, ya que se elimina el incentivo que tenía el presidencialismo para la confrontación y la crisis y caída de la democracia. La oposición debería apostar a generar propuestas constructivas para sumar sus iniciativas a las propuestas del adversario político” (Serrafero, 2003: 262)

Así es que la creación de la JGM formó parte del denominado “Núcleo de Coincidencias Básicas” y del Pacto de Olivos que constituyeron las bases de la reforma constitucional de 1994. Su creación perseguía dos objetivos primordiales: atenuar el presidencialismo desconcentrando el poder presidencial, e introducir una figura que otorgara mayor flexibilidad ante crisis políticas, una suerte de “fusible” que resguardara al Presidente (Serrafero, 2003). Asimismo, se intentó incorporar cierto sesgo parlamentario al introducir la remoción del Jefe de Gabinete por un exigente mecanismo de voto de censura que requiere la mayoría absoluta de ambas cámaras (Artículo 101 de la CN).

Sin embargo, y como se sostiene en varios trabajos, la reforma constitucional lejos de atenuar el presidencialismo, lo terminó reforzando (Serrafero, 2003; Negretto, 2013). La JGM no fue la excepción. Pero, además, las características y las atribuciones conferidas al JGM se quedaron a mitad de camino con respecto a las expectativas originales y su figura expresa ciertas contradicciones. En primer lugar, la existencia de un JGM con rango constitucional no modificó las jefaturas del Presidente quien continuó siendo el “jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país” (Art. 99 inc. 1), sin alterar la unipersonalidad del ejecutivo argentino. La preeminencia presidencial queda en evidencia también en cuanto a que es el Presidente el que designa y remueve al JGM, a pesar del mecanismo de censura parlamentaria. Además, su estatus no necesariamente supone una relación de preeminencia con el resto de los ministros. Por otra parte, y como quedó demostrado con la crisis presidencial del año 2001 que terminó con la renuncia del Presidente De la Rúa, la JGM no funcionó como “fusible” proporcionando una salida concertada.

Por otra parte, la existencia de una organización a cargo de la coordinación *gubernamental* y de la relación con el Congreso no es inédita en el diseño institucional del Ejecutivo. Podemos encontrar antecedentes, como, por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Técnicos y el Ministerio de Asuntos Políticos en la primera presidencia de Perón (Prol, 2007; Bonifacio, 1985) y también el rol que desempeñó la Secretaría General de la Presidencia durante varias décadas (Coutinho, 2008). Pero el hecho de que la Jefatura de Gabinete esté incluida en la Constitución Nacional, le otorga una relevancia institucional que la vuelve especialmente importante.

Se podría afirmar, como analizaremos más adelante, que la puesta en marcha de esta figura y su evolución a lo largo del tiempo fue transformando la institución en una herramienta más a disposición del Presidente y ha significado, al menos potencialmente, una oportunidad para implementar mecanismos institucionales que mejoren el funcionamiento del Ejecutivo.

## **Las atribuciones constitucionales del JGM y su puesta en marcha**

A pesar de que la Constitución Nacional reformada le asigna al JGM un espacio relevante desde el punto de vista institucional, no está exenta de ambigüedades que reflejan las condiciones de su creación ya mencionadas. Por ejemplo, si bien establece que el Jefe de Gabinete de Ministros “ejerce la administración del país”, la responsabilidad política y la jefatura de gobierno siguen en manos del Presidente de la Nación. Puede ser removido por un voto de censura de la mayoría absoluta de las cámaras, pero es designado y reemplazado sólo por el Presidente. Es definido como la cabeza de la administración pública y designa a los empleados de la administración, excepto los que designa el Presidente, que incluye los ministros, funcionarios de la presidencia, magistrados, oficiales superiores y diplomáticos; coordina y convoca las reuniones de Gabinete pero las preside solo en ausencia del Presidente; mantiene las relaciones con el Congreso, aunque en este aspecto sus funciones son más bien administrativas y operativas, (Novaro, 2000: 104); hace recaudar las rentas de la Nación y maneja la ejecución del presupuesto, pero compite en esto con otras unidades de los ministerios como por ejemplo, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía o sus equivalentes.

Si bien no intento realizar aquí un análisis de índole jurídico-constitucional de la JGM<sup>5</sup>, a los fines de comprender su papel en el Ejecutivo argentino se pueden identificar cuatro grupos de competencias que le otorga la Constitución Nacional en los artículos 100 y 101: políticas, administrativas, económicas y de interfase con el Poder Legislativo (Serrafero, 2003). Las competencias políticas se refieren a la coordinación gubernamental y del Gabinete; las atribuciones administrativas definidas genéricamente como “ejercer la administración del país”, incluyen los nombramientos de empleados de la administración, expedir actos y reglamentos e intervenir en las tareas que le delegue el Presidente. Las competencias económicas suponen la ejecución del presupuesto y la recaudación de las rentas de la Nación y finalmente las atribuciones referidas a la relación con el Poder Legislativo implica participar en sesiones del Congreso sin derecho a voto, concurrir una vez al mes al Congreso para informar sobre la marcha del gobierno, informar a las Cámaras cuando lo soliciten; presentar la Memoria del Estado de la Nación y refrendar los decretos reglamentarios y los mensajes del Ejecutivo al Congreso.

Más allá de lo establecido en la CN, las competencias específicas son definidas a través de la Ley de Ministerios que promueve cada administración y las normas que sucesivamente definen su estructura organizativa. Es allí donde se puede verificar el rol que cada Presidente define para el JGM y también los aspectos vinculados con su efectiva intervención en la coordinación gubernamental y de las políticas públicas que incluye procesos tales como el diseño, monitoreo y evaluación y la rendición de cuentas. Esta ha sido quizás la dimensión menos explorada hasta el momento en los análisis.<sup>6</sup>

En definitiva, el rol institucional del JGM no depende solamente de las competencias formales asignadas por la CN sino del lugar que los presidentes le otorgan. Así, el JGM puede ser un ministro coordinador con preeminencia sobre el resto de sus colegas, o un ministro más.

---

<sup>5</sup> Para un análisis en profundidad ver entre otros García Lema, 1994.

<sup>6</sup> Una excepción son los trabajos del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), entre otros, Aquilino y Arias, 2014

## Del diseño constitucional a la puesta en funcionamiento

Podríamos señalar que las expectativas sobre el papel que la JGM tendría en el presidencialismo argentino fueron incumplidas al momento de reglamentar esta institución en 1995. Además de haberse realizado por decreto<sup>7</sup>, Menem buscó limitar el papel y las funciones del JGM, convirtiéndolo en un mero asistente (Negretto, 2013: 20; De Riz y Sabsay, 1998: 230). En estos trabajos se señala que el espíritu de esta norma fue restringir lo más posible el texto constitucional. El artículo 1 del mencionado decreto deja lugar a pocas dudas sobre su subordinación: “El Presidente de la Nación será asistido por el Jefe de Gabinete de Ministros ...”.

El primer diseño de la JGM en 1995 reflejó las atribuciones otorgadas por la CN y las normas reglamentarias, pero además precisó sus funciones. Inauguró su estructura organizativa con seis secretarías (Decreto 909/1995). Estas incluían: una Secretaría de Planeamiento, con responsabilidad en la definición de objetivos y diseños de políticas públicas; una Secretaría de Control Estratégico para el seguimiento de políticas públicas; la Secretaría de Asuntos Fiscales, con competencia en la ejecución del presupuesto y la recaudación de rentas; la Secretaría de Coordinación Parlamentaria que manejaba las relaciones con el Congreso; la Secretaría de Coordinación de Gabinete y un área administrativa.

Los cambios posteriores en cantidad de unidades durante el mandato de Carlos Menem no alteraron la distribución de funciones, ya que obedecieron más a la aplicación de reformas administrativas por cuestiones fiscales que a la redefinición o innovación en sus atribuciones. No obstante, se agregaron con dependencia del JGM algunas áreas con competencias específicas sectoriales e instancias transversales de coordinación, como se verá más adelante. En 1996, la primera modificación de envergadura en este sentido es la incorporación de la Secretaría de la Función Pública, responsable de las políticas del sector estatal y que hasta entonces dependía directamente del Presidente.

---

<sup>7</sup> Decreto PEN 977/1995. De Riz y Sabsay sostienen que el hecho de haber reglamentado una disposición constitucional por decreto es inconstitucional (De Riz y Sabsay, 1998:230)

La creación de la JGM supuso también una redistribución de funciones al interior del Ejecutivo, afectando especialmente a la Secretaría General de la Presidencia que hasta ese momento era la unidad responsable de la asistencia al Presidente y tenía atribuciones vinculadas con la coordinación gubernamental y del Gabinete y de las relaciones con el Congreso (Coutinho, 2008; 2013). Esta transferencia de competencias no supuso sin embargo la eliminación de la Secretaría General, que continuó siendo un espacio muy relevante en la coordinación política y la asistencia presidencial. Las innovaciones más destacadas en la organización del Ejecutivo tuvieron que ver entonces con la introducción de un ministro coordinador con estatus constitucional, con responsabilidad ante el Congreso y con haberle conferido atribuciones económicas y administrativas.

Un hecho que llama la atención en cuanto a la implementación de estos cambios es que, si bien la Constitución le otorga la potestad de hacer recaudar las rentas de la Nación, la agencia de recaudación de impuestos solo dependió de la JGM durante unos meses en el año 2001 para luego volver al Ministerio de Economía donde siempre había estado.<sup>8</sup> Asimismo, y con respecto a las atribuciones referidas al presupuesto nacional, se observa cierta superposición con otras áreas con competencia en el tema dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda.<sup>9</sup> Los primeros diseños tampoco incluyeron de manera explícita mecanismos o procesos que facilitarían la planificación y la coordinación gubernamental y de políticas públicas. En este sentido, la JGM tiene todavía un camino por recorrer en cuanto a la institucionalización de sus atribuciones.

## **La evolución de la organización y funcionamiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros**

La JGM fue puesta en marcha en 1995 al comenzar el segundo mandato de Carlos Menem. Desde allí fue dotándose de estructuras, personal y recursos y delineó su lugar en el diseño institucional del Ejecutivo. Se crearon instancias y mecanismos para la gestión presupuestaria, las relaciones con el Congreso y la gestión

---

<sup>8</sup> Decreto 90/2001

<sup>9</sup> Es el caso de la Oficina Nacional de Presupuesto, órgano rector del Sistema Presupuestario

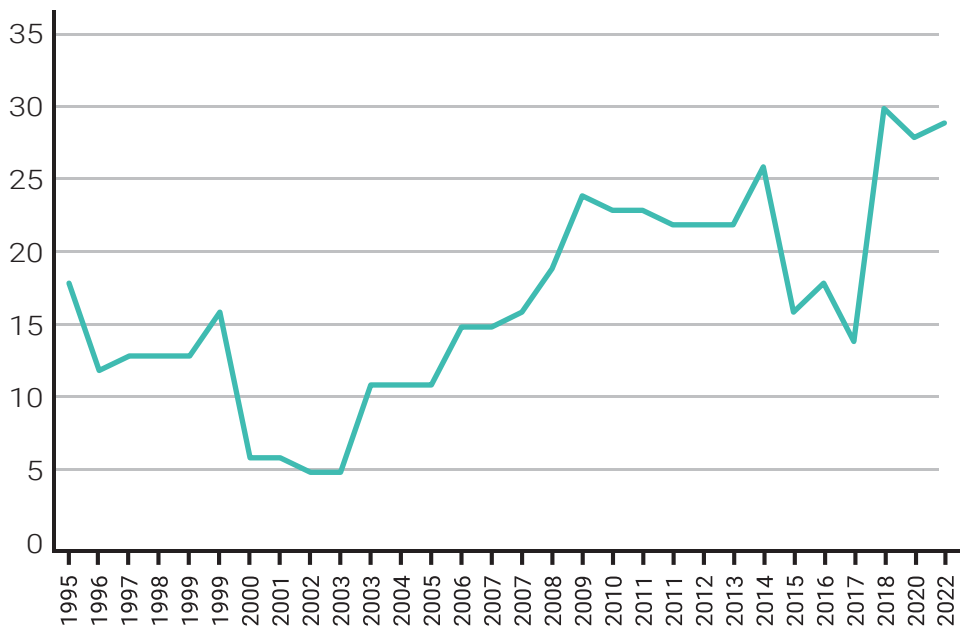
de la administración pública y algunos espacios de coordinación de temas transversales que suponían la intervención de diferentes ministerios. Gran parte de las secretarías tenían asignadas las responsabilidades detalladas en la Constitución Nacional a las que se le sumaban otras áreas vinculadas con el planeamiento estratégico y el establecimiento de planes de gobierno. En este período, también se crearon dos gabinetes sectoriales: el Gabinete Científico-Tecnológico (GAC-TEC) en 1996 para centralizar la coordinación de la política científico-tecnológica y el Gabinete Social en 1997 que pretendía unificar la multiplicidad de programas y planes sociales. El primero, fue luego transferido a la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Presidencia y el Gabinete Social fue finalmente disuelto en 2002 durante la presidencia de Eduardo Duhalde.

Desde el punto de vista organizativo y del diseño institucional, la Jefatura ha tenido desde su creación una estructura variable que refleja en parte las responsabilidades asignadas constitucionalmente pero también las prioridades y estrategias presidenciales. Así es que, además de la mencionada Secretaría de la Función Pública, se fueron incorporando a lo largo del tiempo diferentes unidades que involucraban cuestiones ajenas a las competencias típicas de la JGM, algunas incluso relacionadas con políticas públicas sectoriales. Tal es el caso del traspaso de la Secretaría de Medios de Comunicación desde la Presidencia y de Deportes en 2003, la Secretaría de Ambiente en 2006; la Secretaría del Hábitat en 2014 y la creación de unidades destinadas a administrar programas específicos como la Unidad Plan Belgrano o el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) en 2015.

En el Gráfico 1 se detalla la evolución en cantidad de unidades (secretarías y subsecretarías) entre 1995 y 2022. Como puede observarse, la estructura organizativa no sigue una tendencia incremental sostenida a lo largo del tiempo, sino una línea discontinua que comienza con dieciocho unidades y luego se reduce drásticamente a cinco entre el año 2000 y 2003. Alcanza un pico de veintiséis en 2015 y a partir de ese momento se reduce nuevamente, llegando a catorce unidades en 2017 para luego volver a expandirse entre 2018 y 2022. No obstante, en las últimas dos administraciones alcanza un máximo de alrededor de 30 unidades. Esta evolución refleja reorganizaciones, fusiones y escisiones de unidades que respondieron a reestructuraciones y reformas administrativas.



## GRÁFICO 1. SECRETARÍAS Y SUBSECRETARÍAS DE JGM (1995-2022)



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido resulta relevante analizar las transformaciones de la JGM, no solo considerando el diseño formal, sino comprender los cambios en su contexto y en relación con otras áreas del Ejecutivo, como se analizará en el próximo apartado. Más allá de la permanencia de las unidades que reflejan las atribuciones constitucionales ya mencionadas, el foco debe establecerse en la adición de otras funciones y competencias ajenas a ese esquema.

Hay dos cuestiones adicionales que merecen mencionarse con respecto a la institucionalización de las competencias conferidas a la JGM. La primera tiene que ver con su rol con relación al Gabinete. La existencia del JGM no impide que las decisiones gubernamentales se tomen entre el Presidente y los ministros sin su

intervención y no es el jefe de los ministros. Además, si bien se le dio la potestad de convocar las reuniones de Gabinete y presidirlas en ausencia del Presidente, en el diseño argentino las decisiones del Gabinete no tienen carácter vinculante y su convocatoria no es obligatoria para la toma de decisiones. En efecto, hasta 2015 ha sido una práctica intermitente y en muchas ocasiones solo de carácter formal. El segundo aspecto se refiere a la obligación del JGM de presentarse una vez al mes alternativamente en cada cámara del Legislativo para realizar informes. Esta obligación fue cumplida irregularmente (CIPPEC, 2021).

## **Las múltiples caras de la JGM. Entre la coordinación gubernamental, el centro presidencial y las políticas públicas**

Los presidentes suelen disponer de estructuras formales o informales que les responden en forma directa y los asisten para llevar a cabo sus funciones, las cuales han recibido diferentes denominaciones, entre otras, “centro presidencial” (Camerlo y Coutinho, 2018) y “presidencia institucional” (Coutinho, 2008; 2013). Hasta la creación de la JGM este centro estaba integrado por: la Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría Legal y Técnica, la Secretaría de Inteligencia, la Casa Militar, la unidad de Comunicación y Prensa con sus diferentes denominaciones, y también otras unidades con competencias en políticas públicas específicas cuya incorporación respondía a decisiones estratégicas del Presidente.

Entonces, teniendo en cuenta la subordinación del JGM al Presidente: ¿forma parte del centro presidencial? Tal como sostuve en otros trabajos (Coutinho, 2008; 2013) no es sencillo responder esta pregunta. En tanto sus atribuciones desde el punto de vista formal, se encuentran más vinculadas a la administración del país y a la asistencia al Poder Ejecutivo en general que al Presidente en particular, en principio se podría afirmar que su naturaleza no responde estrictamente a la definición señalada más arriba. No obstante, esto no anula la posibilidad de que sea una figura central en el entorno presidencial ni que asista al Presidente más allá de sus atribuciones formales.

Para sortear la dificultad de identificar qué unidades integran o no ese centro, en Camerlo y Coutinho (2018) utilizamos un marco de análisis para identificar y delimitar lo que denominamos el “centro presidencial” argentino. Allí se distin-

guieron tres grandes arenas de decisión para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Una primera arena es la presidencial cuyo objetivo es atender los asuntos del Presidente a título individual. Las unidades organizacionales que la componen son las secretarías presidenciales y otras unidades con y sin funciones ejecutivas (consejos y comisiones y organismos descentralizados, respectivamente). Estas unidades presentan alta subordinación al Presidente. Una segunda arena es la *gubernamental* que tiene como objetivo prioritario la definición y la coordinación de políticas, programas y acciones de gobierno nacionales o transversales. Sus unidades organizacionales características son el Gabinete y diferentes instancias intersectoriales. Una tercera arena es la *ministerial*, cuyo objetivo es la gestión de políticas públicas sectoriales. La unidad organizacional característica son los ministerios, con el ministro como autoridad máxima y principal referente.

## En el diseño argentino las decisiones del Gabinete no tienen carácter vinculante y su convocatoria no es obligatoria

Si bien el tipo de competencias de la JGM nos induce a pensar que es una típica organización de la arena gubernamental, las unidades y funciones que ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo la trascienden. En efecto, algunas de las unidades cumplen funciones cuyo destinatario es el Presidente y en otros casos, tienen competencias en políticas públicas específicas.

En el Gráfico 2 se identifican las principales unidades que conformaron la Jefatura de Gabinete desde su creación clasificadas según cada arena. Para sortear la variación en las denominaciones se agruparon las secretarías según las competencias que han predominado (Coordinación Gubernamental y del Gabinete; Relaciones Parlamentarias; Presupuesto y Rentas) y se consignaron las diferentes unidades que se han ido agregando a lo largo del tiempo, algunas de las cuales son típicas de la arena gubernamental, de la presidencial o de la ministerial.

**GRÁFICO 2. ÁREAS DE LA JGM POR ARENAS 1995-2022**

	Menem	De la Rúa	Duhalde	Kirchner	CFK	Macri	Fernández
Coordinación Interministerial	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental
Relaciones Parlamentarias	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental
Presupuesto y Rentas	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental
Empleo Público	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental	Gubernamental		Gubernamental
Comunicación /Medios Públicos				Presidencial	Presidencial	Gubernamental	Gubernamental
Ambiente				Ministerial	Ministerial		
Integración Nacional					Ministerial		
Relaciones con la Comunidad							Ministerial
Deportes				Ministerial			
Hábitat					Ministerial		
Plan Belgrano						Ministerial	
Inversión Pública						Gubernamental	
Innovación						Ministerial	
Asuntos estratégicos (Pol Ext)						Presidencial	
Sedronar							Ministerial

Gubernamental	
Ministerial	
Presidencial	

Algunas de las unidades que se crearon en estos años tienen un perfil ambiguo. Por ejemplo, la Secretaría de Medios de Comunicación, transferida en 2003 desde Presidencia, involucró hasta el final de la presidencia de Fernández de Kirchner no solo la comunicación gubernamental sino también la propia relación del Presidente con los medios de comunicación.<sup>10</sup> La Secretaría de Asuntos Estratégicos creada durante la administración Macri es una verdadera innovación en tanto se le asignaron competencias vinculadas con la política exterior y la agenda internacional del Presidente.

Se puede observar entonces que la evolución de la organización de la JGM presenta unidades y funciones en las tres arenas. Por lo cual podemos concluir que la JGM tiene un perfil *sui generis*, que bascula entre un jefe de ministros que ejerce la administración del país, cumple funciones de asistencia al Presidente y también es un delegado presidencial para asumir responsabilidades en determinadas políticas públicas.

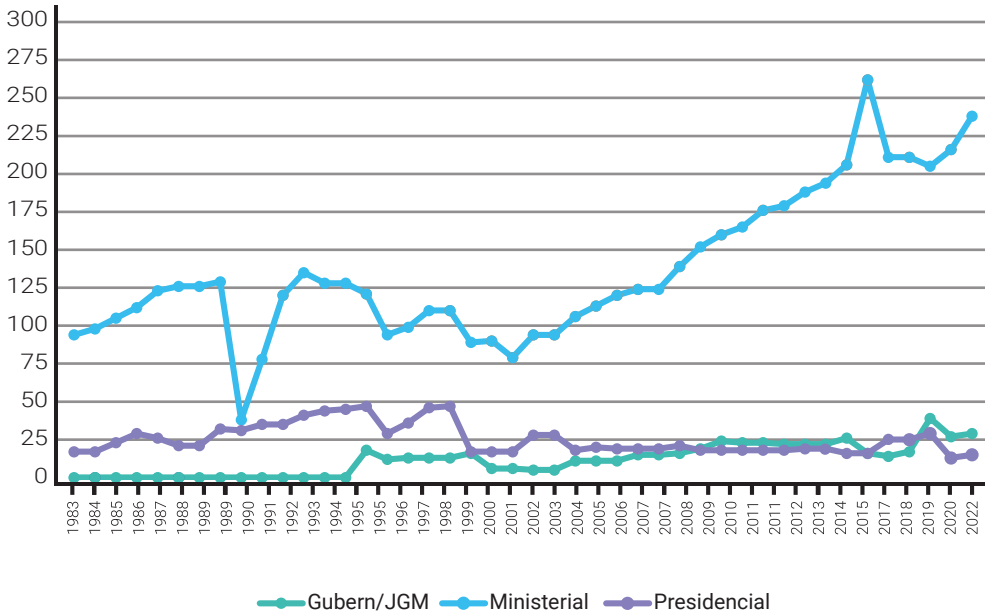
El concepto de Centro de Gobierno (CdG) (Alessandro *et al*, 2013) quizás se amolda mejor a la naturaleza de la JGM. Se define como la institución o grupo de instituciones que prestan apoyo directo al Presidente en la gestión del gobierno, pero que fundamentalmente establecen la orientación estratégica, resuelven desafíos de coordinación, y promueven la orientación política y un enfoque global del gobierno. Lidian con problemas transversales u horizontales que implican la participación de diferentes ministerios o unidades de gobierno (Alessandro *et al*, 2017: 3). Esta perspectiva, para identificar las instituciones que pertenecen al CdG, se concentra más en los propósitos y finalidades que en el destinatario.

Analizando el peso institucional de la JGM como arena gubernamental en relación con las otras arenas, en el Gráfico 3 se puede observar que en el período bajo análisis es la arena ministerial la que tiende a expandirse y la gubernamental crece progresivamente superando levemente a la arena presidencial que tiene un comportamiento declinante. Esto podría dar cuenta de que la JGM se expandió a expensas de las unidades presidenciales -asumiendo funciones que éstas desempeñaban- ocupando también un lugar relevante en la asistencia presidencial.

---

<sup>10</sup> El Gráfico 3 refleja en este período estas dos funciones pertenecientes a diferentes arenas. Desde la presidencia Macri en adelante se restituye un área de comunicación presidencial en la presidencia.

**GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN ARENAS (1983-2020)**  
**Secretarías y Subsecretarías**



Fuente: Elaboración propia.

## El JGM en las distintas administraciones

Además de las funciones reconocidas por la CN que de una manera u otra han definido el *core* de la estructura organizativa, a lo largo de las gestiones se verifican diferencias sustantivas en el papel que esta institución desempeñó en el Ejecutivo. ¿A qué obedecen estas diferencias? Consideramos que a la hora de analizar el rol desempeñado en las distintas administraciones es necesario trascender los diseños formales e incluir una dimensión estratégica que dé cuenta de las condiciones políticas y contextuales en las que se producen los cambios de organización, se designa al JGM y el tipo de relación que mantenían con el Presidente.

**Carlos Menem (1995-1999). El estreno**

El segundo mandato de Carlos Menem estrenó la JGM formalizando una arena gubernamental diferenciada de la presidencial y transformó sustantivamente la distribución de funciones en el centro presidencial. La Secretaría General retuvo funciones acotadas a la asistencia presidencial, aunque mantuvo su influencia política. En este sentido se puede señalar que, con la Secretaría General y la JGM como instancias de coordinación, una en el ámbito presidencial y la otra en el gubernamental, el Presidente amplió los recursos institucionales a su disposición.



Eduardo Bauzá durante una de sus visitas al Congreso en 1995. (Fotografía: Télam)

El primer Jefe de Gabinete fue Eduardo Bauzá -un dirigente de mucha cercanía y confianza política del Presidente- quien se había desempeñado hasta entonces como Secretario General de la Presidencia. En 1996 fue reemplazado por Jorge Rodríguez, con un perfil más técnico, pero más alejado del entorno presidencial.

## La JGM tuvo un rol destacado en la política presupuestaria y fiscal, especialmente después de la salida de Domingo Cavallo

A pesar de su reciente implementación, la Jefatura de Gabinete fue un instrumento relevante para la implementación de algunos aspectos del programa de gobierno. Las consecuencias en la economía argentina del denominado “Efecto Tequila” condicionaron la decisión de implementar una serie de medidas destinadas a corregir la situación fiscal. En este contexto, tuvo lugar la Segunda Reforma del Estado en 1996 que implicó una reforma administrativa y una reestructuración estatal y la JGM fue la responsable de la coordinación de estas reformas. Asimismo, como ya se señaló, el traspaso de la Secretaría de la Función Pública -responsable de las políticas de empleo público- desde la Presidencia a la JGM, también puede ser comprendido en este contexto.

La JGM tuvo un rol destacado en la política presupuestaria y fiscal, especialmente después de la salida del Gabinete del poderoso ministro de Economía Domingo Cavallo en 1996. En efecto, durante el primer año de existencia de este organismo fueron frecuentes las tensiones entre las denominadas “ala política” del gobierno, encabezada por el Jefe de Gabinete Bauzá, y el “ala técnica” representada por Cavallo. (Novaro 2000:91). Las atribuciones convergentes de la JGM y el Ministerio de Economía con respecto al presupuesto y la cuestión fiscal fueron de alguna manera un detonante de estas tensiones.

En este período también absorbió algunos organismos, como la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas y el Consejo Nacional



de la Mujer; le otorgó facultades relativas a la coordinación de programas con financiamiento de organismos multilaterales; creó un sistema de información tributaria y social (el Sistema de Identificación Tributario y Social (SINTyS) y un mecanismo de coordinación horizontal para el manejo de las emergencias (SIFEM), además de los ya mencionados gabinetes interministeriales (Gabinete Científico-Tecnológico y Gabinete Social).

Un rasgo adicional para destacar de esta etapa es que la JGM no logró darse una estructura organizativa más allá de los niveles políticos (es decir por debajo de los subsecretarios), a excepción de la preexistente Secretaría de la Función Pública (Novaro, 2000:88).

### **De La Rúa (1999-2001). La JGM en el margen**

Tratándose de un Gabinete de coalición, las designaciones ministeriales reflejaron al menos parcialmente la heterogeneidad de las partes que integraban la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (Alianza). La decisión presidencial de designar en la JGM a un dirigente del partido del Presidente (Unión Cívica Radical -UCR-), uno de los fundadores de la coalición pero que no disponía de su confianza, tuvo consecuencias en el papel que la JGM desempeñó en el primer año de gobierno.

Terragno tenía altas expectativas sobre el papel del JGM y pretendía dotarlo de mayor dinamismo y fortalecer las funciones de coordinación interministerial. Así es que, por ejemplo, diseñó un proyecto de consolidación de programas sociales para lograr más eficiencia y evitar superposiciones y duplicaciones, que quedó en la nada y ni siquiera fue considerado por el Gabinete Social (Repetto, 2003).

Terragno y De la Rúa tenían importantes disidencias sobre el programa de gobierno y las tensiones entre ellos no se hicieron esperar. Ante la crisis política desatada por la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez, (FREPASO) en octubre de 2000, renunció. Fue reemplazado por un dirigente de mayor confianza e influencia, Chrystian Colombo, que tuvo un protagonismo creciente, especialmente a partir de la profundización de la crisis económica y en la negociación con la oposición justicialista. Después de la derrota electoral de octubre de 2001 y cuando la crisis ya se había desatado, desde el gobierno nacional se pensó en la nominación de un dirigente peronista para la JGM y conformar así un “go-

bierno de unidad nacional”. Las tratativas fracasaron y el presidente De La Rúa renunció. La lógica prevaleciente en la democracia argentina continuaba siendo presidencialista a pesar de la existencia de la Jefatura de Gabinete.

El rol que el JGM desempeñó en la presidencia de Fernando De la Rúa, confirma no solo la improbabilidad de que se convierta en un “fusible” para evitar la crisis presidencial o bien una figura para promover acuerdos políticos, sino también la escasa autonomía que mantiene esta figura con respecto al Presidente. Pone en evidencia que su potencialidad está condicionada por la confianza y el tipo de vínculo que los une.

### **Eduardo Duhalde (2002-2003). La JGM frente a la emergencia**

Eduardo Duhalde fue designado por la Asamblea Legislativa para completar el mandato inconcluso del presidente De la Rúa en enero de 2002. La conformación del Gabinete tuvo rasgos consensuales ya que fue un gobierno surgido de una coalición parlamentaria entre el radicalismo y el peronismo lo cual se vio reflejado en los ministros designados. Pero como consignan las crónicas del momento, la JGM no fue sencilla de cubrir. Tras haber realizado algunos intentos para designar a algún gobernador justicialista, recayó en el senador Jorge Capitanich con quien mantenía una relación lejana.

El presidente Duhalde se había fijado tres objetivos centrales: formar un gobierno amplio, salir de la convertibilidad y controlar la calle (Novaro *et al*, 2013: 27). Pero el JGM no tuvo participación destacada en ninguno de ellos. Como señalan los medios, Capitanich no logró que el Presidente delegara en él las tareas de coordinación política y gubernamental.<sup>11</sup> Con el recambio de Gabinete, Capitanich fue reemplazado por Alfredo Atanasof, quien ocupaba la cartera de Trabajo, esta vez cercano a Duhalde y del riñón del PJ bonaerense.

El papel secundario que desempeñó la JGM en esta etapa, se ilustra con la decisión de Duhalde de disolver el Gabinete Social que aún persistía en esa jurisdicción, a pesar de la crítica situación social. En su lugar creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dependiendo directamente del Presidente y a cuyo cargo puso a su esposa,

---

<sup>11</sup> Clarín, 3/5/2002 [https://www.clarin.com/politica/atanasof-camano-matzkin-completan-nuevo-gabinete\\_0\\_ry69XBgCFg.html](https://www.clarin.com/politica/atanasof-camano-matzkin-completan-nuevo-gabinete_0_ry69XBgCFg.html)

Hilda González de Duhalde. Este Consejo fue el responsable del diseño e implementación de una de las políticas de emergencia más relevantes de esta etapa destinada a paliar la crítica situación social. Se trata del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

### **Néstor Kirchner (2003-2007). La política en primer plano y un JGM reforzado**

A pesar de haber obtenido un magro 22% de los votos en las elecciones de 2003, después de que Carlos Menem renunciara a participar en la segunda vuelta, Néstor Kirchner (Frente para la Victoria – FPV) se propuso liderar una gestión de reconstrucción y recomposición, no solo de la crítica coyuntura económica, sino también de la figura presidencial y del sistema político e institucional.

Durante esta administración la JGM ofició como un poderoso centro en la coordinación política y gubernamental y en la conformación de la coalición kirchnerista. El único Jefe de Gabinete de esta gestión con un rol indiscutido fue Alberto Fernández, un dirigente porteño que conformó su círculo más cercano desde la conformación del denominado Grupo Calafate, espacio desde el cual se promovió la candidatura de Kirchner.

Desde el punto de vista organizacional, un cambio inédito se implementó al comenzar su gestión: se incorporó a la estructura de la JGM las competencias sobre las políticas de comunicación social y de medios de comunicación social, así como de la difusión de gobierno y del Presidente, que tradicionalmente dependieron directamente del Presidente; un cambio que perduró a lo largo del tiempo. También sumó a la Secretaría de Deporte.

Años después, en pleno conflicto con Uruguay por las papeleras sobre el Río Uruguay<sup>12</sup>, trasladó el área de ambiente, antes en el Ministerio de Salud, a la JGM. La decisión obedeció a la fuerte postura que asumió el Presidente poniéndose al frente del conflicto y designando allí a la abogada de los ambientalistas.

En el año 2006, se reforzaron los poderes presupuestarios del JGM cuando se modificó la Ley de Administración Financiera (Ley 26.124) delegándole por tiempo in-

---

<sup>12</sup> Ambientalistas de la provincia de Entre Ríos reclamaban para evitar que se instalen las empresas papele-  
ras Botnia y ENCE sobre el margen uruguayo del Río Uruguay. El conflicto terminó en la Corte Internacional  
de La Haya.

determinado la potestad de modificar la distribución y destino de las partidas del presupuesto nacional (Novaro *et al*, 2014). Esta atribución, denominada por algunos como “superpoderes”, supuso una mayor concentración de prerrogativas en cuanto al manejo de recursos presupuestarios del JGM, y, en definitiva, del Ejecutivo.

### **Cristina Fernández de Kirchner 2007-2015. Alta rotación y protagonismo frente a la crisis**

Cristina Fernández, que asumió en diciembre de 2007, dispuso la continuidad del JGM de la presidencia de Néstor Kirchner que sólo se mantuvo hasta 2008. La presidencia de Fernández de Kirchner (FPV) presenta el récord de mayor inestabilidad de los JGM: en ocho años se produjeron cinco cambios y ocuparon el cargo seis funcionarios, todos pertenecientes al partido oficialista.<sup>13</sup> El JGM fue un fusible, pero no de la manera que lo pensaron los constituyentes, sino como opera cualquier recambio ministerial. El vocero lo ilustraba de esta manera: “el cargo de Jefe de Gabinete es un fusible, si hacen falta modificaciones se empieza por ahí, son las reglas de la política”.<sup>14</sup>

## **La presidencia de Fernández de Kirchner presenta el récord de mayor inestabilidad de los jefes de Gabinete de Ministros**

Los cambios en su mayor parte estuvieron vinculados a reorganizaciones generales del Gabinete vinculados con situaciones de crisis o derrotas electorales. El primer desplazamiento estuvo vinculado con el conflicto generado con las organizaciones del sector agropecuario a partir del intento de establecer un esquema de derechos de exportación móviles aprovechando el alto valor de cereales y oleaginosas en 2008.<sup>15</sup> Fernández tuvo un rol central en las negociaciones con las entidades agropecuarias para intentar arribar a un acuerdo, pero ante la imposibilidad de lograrlo y por disidencias con algunos funcionarios del gobierno, terminó dimitiendo. El segundo reemplazo se produjo

---

<sup>13</sup> Anibal Fernández fue JGM en dos oportunidades

<sup>14</sup> Página 12, 19/11/2013

<sup>15</sup> Resolución 125/2008 del Ministerio de Economía

a partir de la derrota en las elecciones intermedias de 2009 cuando Sergio Massa fue desplazado y reemplazado por el que era hasta entonces el Ministro del Interior, Aníbal Fernández, en el marco de un recambio general. El tercer cambio se dio en diciembre de 2010 al comenzar el segundo mandato de Cristina Fernández, cuando designó a Juan Manuel Abal Medina, quien se venía desempeñando como Secretario de Medios de la JGM. En 2013, otro cambio de Gabinete tuvo lugar después de un revés en resultado de las elecciones legislativas asumiendo como JGM Jorge Capitanich, que en ese entonces era gobernador de la Provincia de Chaco, quien renunció en 2015.



*Sergio Massa presenta su informe como Jefe de Gabinete ante la Cámara de Diputados en 2008.  
(Fotografía: Télam)*

Pero más allá de los motivos que determinaron los cambios, todos los JGM en esta etapa tuvieron un alto perfil político y de gran exposición pública e intervinieron con un rol central en el manejo de diversas situaciones de crisis. Además de la ya mencionada crisis con las agrupaciones agropecuarias, también se vieron involucrados en las tensiones por la Ley de Medios y diferentes situaciones con fuerzas de seguridad y sindicatos docentes por cuestiones salariales. En estos casos, el JGM, utilizando su status de 'superministro', resultó una asistencia fundamental para el tratamiento de los conflictos, apoyando y acompañando al ministro del área.

El diseño organizacional de la JGM en este período no sufrió demasiadas alteraciones, con la excepción de la incorporación de una Secretaría de Integración Nacional, espacio simbólico creado en el marco de la crisis con el campo en 2008, y la Secretaría de Acceso al Hábitat en 2014.

En términos de mejoras para la coordinación gubernamental, se puede señalar la iniciativa de uno de ellos, Jorge Capitanich, de implementar un sistema de metas de gobierno, aunque su implementación fue discontinuada.

### **Mauricio Macri (2015- 2019). El vértice de la coordinación gubernamental**

El presidente Macri (Cambiamos) identificó al JGM y su equipo con él mismo, poniendo en el centro de la estructura gubernamental al JGM. A la cabeza de la JGM puso un colaborador de su máxima confianza, Marcos Peña. Peña, que lo había acompañado como Secretario General de la Ciudad de Buenos Aires durante su gobierno, cumplía además un rol político central, con intensa participación en la estrategia electoral de la coalición y del partido y de la política comunicacional de la presidencia. Se destaca en este esquema la Secretaría de Comunicación Pública que adquirió un nivel de especialización y diversificación inéditos.

El diseño organizacional presentó al inicio varias innovaciones. En primer lugar, se ideó un vértice colegiado, liderado por el JGM y secundado por dos vicejefes (Secretaría de Coordinación Interministerial y Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas) a quienes se les asignó la responsabilidad de monitorear y coordinar los

---

<sup>16</sup> En 2018 la cantidad de ministerios se redujo a once.

ministerios, aunque este diseño no sobrevivió todo el período. Macri elevó inicialmente la cantidad de ministerios a veintiuno<sup>16</sup>, un récord en la Argentina democrática; esta expansión presentaba como contraparte una coordinación central que ejercía la JGM. En este esquema el área que manejaba las políticas públicas del sector estatal y empleo público que desde 1996 dependía de la JGM, fue convertida en ministerio (Ministerio de Modernización). Este esquema de coordinación se mantuvo hasta 2018.

En lo que se refiere a la coordinación gubernamental, en 2016 se decidió establecer un sistema de metas de gobierno definiendo ocho objetivos nacionales y cien prioridades. En cada eje participan distintos ministerios y se implementó para su seguimiento una suerte de tablero de control. Asimismo, durante los cuatro años de gestión se realizaron reuniones de Gabinete semanales y, durante el tiempo que se mantuvo el esquema original de un Jefe de Gabinete y sus vicejefes, se mantenían las interacciones para fomentar la coordinación.

## El presidente Macri identificó al JGM y su equipo con él mismo, poniendo en el centro de la estructura gubernamental al JGM

Otros cambios destacados fueron: la incorporación en la estructura de una unidad transversal de desarrollo territorial (Unidad Plan Belgrano) para el desarrollo del norte argentino; un ente a cargo de los medios públicos (ENACOM) y la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, que es la primera experiencia de una unidad destinada a la política exterior fuera de la Cancillería. La unidad manejaba la agenda internacional del Presidente y luego también incorporó asuntos de seguridad global. Asimismo, la JGM absorbió funciones desde otros ministerios como el área de inversión pública y el diseño organizacional del estado y, frente a la reestructuración ministerial del 2018, incluyó al Ministerio de Modernización (a cargo de las cuestiones estatales y de empleo público) y el Ministerio de Ambiente.

## **La JGM en la presidencia de Alberto Fernández**

Alberto Fernández es el primer presidente que con anterioridad se desempeñó como JGM. Al asumir en diciembre de 2019 designó a un funcionario de su máxima confianza y le otorgó un papel central en el funcionamiento del Ejecutivo y la presidencia. El JGM, Santiago Cafiero, fue definido por el Presidente como “su alter ego”. Posteriormente, en septiembre de 2021 fue reemplazado por Juan Manzur, gobernador de la Provincia de Tucumán, tras un resultado adverso en las elecciones primarias y en el marco de un cambio de Gabinete que involucró a varios ministros. Manzur, que regresaba a su provincia para participar de las elecciones, fue reemplazado en 2023 por Agustín Rossi, un dirigente de larga trayectoria y que formará parte de la fórmula presidencial oficialista como candidato a Vicepresidente.

El diseño de Gabinete de la nueva administración incluyó además de la JGM, veinte ministerios, que en 2022 fueron reducidos a dieciocho tras la fusión en Economía de los ministerios de Agricultura Ganadería y Pesca y Desarrollo Productivo. Además de las unidades con competencia en las funciones constitucionales (presupuesto, relaciones parlamentarias, coordinación ministerial), mantiene el área de medios y comunicación, vuelve a incorporar las cuestiones vinculadas a la gestión estatal y empleo público, absorbe SEDRONAR (coordina las políticas sobre adicciones), incorpora una Secretaría de Relaciones con la Comunidad y una de Innovación, encargada de la conectividad, nuevas tecnologías y gobierno digital, e incluyó algunos programas esencialmente transversales como el de Lucha contra la Trata de Personas, el denominado “Estado en Tu Barrio” y el programa “Argentina Futura”.

El nuevo gobierno asume en diciembre de 2019 en un complejo contexto económico y social que se vio agravado en marzo de 2020 a partir de la aparición de los primeros casos de COVID-19. En este contexto, la JGM asume un rol protagónico de coordinación de las acciones gubernamentales para enfrentar la pandemia en el país. Se crea una “Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional”, coordinada por el JGM e integrada por áreas del Ministerio de Salud y otras jurisdicciones y entidades con competencia sobre la temática. Asimismo, a través de diversas medidas se autorizó al JGM para disponer ampliaciones del presupuesto nacional y redistribuir partidas para enfrentar la pandemia.



## Reflexiones finales

En este artículo nos propusimos realizar un análisis de la naturaleza institucional de la JGM y su evolución desde su creación hasta la actualidad, a veintiocho años desde su creación y a cuarenta años desde la redemocratización en 1983. Más allá de las características formales y las atribuciones conferidas por la nueva Constitución de 1994, intentamos describir su papel en el diseño institucional del presidencialismo argentino y su funcionamiento en las diversas presidencias.

Como señalamos al comienzo, la JGM fue un subproducto de una transacción entre las principales fuerzas involucradas en la reforma constitucional y no fue pensada como un mecanismo para garantizar un mejor funcionamiento del Ejecutivo. En la práctica, no funcionó como un mecanismo para amortiguar las crisis presidenciales generando instancias de cooperación, ni tampoco como una forma de desconcentración del poder presidencial. No hubo un solo caso en el que se haya convocado a un funcionario proveniente de un partido diferente al del Presidente, ni aún frente a crisis de gobernabilidad profundas, como la de 2001. La total subordinación al Presidente y su escasa autonomía son producto del diseño constitucional de 1994 que no alteró en nada el régimen presidencial argentino, más allá de lo que se proponían algunos constituyentes.

Su naturaleza *sui generis* ha contribuido a que a lo largo del tiempo esta institución ostente un perfil ambiguo. Puede oficiar simultáneamente como una instancia de coordinación gubernamental a la vez que una herramienta más a disposición del Presidente. El rol que desempeña, más allá de las atribuciones definidas por la constitución es definitiva contingente a la afinidad y cercanía que mantiene con los presidentes.

De todas maneras, en estos años y de manera progresiva, la JGM se ha institucionalizado. Ha incrementado su rol en la coordinación del Gabinete y fue construyendo y perfeccionando mecanismos que le permiten cumplir con las atribuciones constitucionales. Las funciones vinculadas con las relaciones parlamentarias, el manejo del presupuesto y la coordinación gubernamental adquirieron estabilidad y acumularon experiencia, así como también se configura como un espacio pertinente para políticas y acciones transversales.

Pero la JGM tiene aún un importante potencial para consolidarse como institución líder del Centro de Gobierno, fortaleciendo las capacidades de planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, rendición de cuentas y para asegurar la consistencia del programa gubernamental. Hay todavía un largo camino por recorrer.

## Bibliografía

Alessandro, Martín, Mariano Lafuente y Carlos Santiso. 2013. "El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica IDB – TN-591

Aquilino, Natalia. y Eva Arias. 2014. "Análisis de las Metas Estratégicas 2014 coordinadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros y propuestas para su Monitoreo y Evaluación", Documento de Políticas Públicas / Análisis N°134. Buenos Aires: CIPPEC.

Bonifacio, José Alberto. 1985. "Diseño organizacional de la Presidencia en la Argentina entre 1943 y 1983. (Cambios organizacionales e instituciones de formulación de políticas)". Buenos Aires, Dirección General de investigaciones del INAP

Camerlo, Marcelo y María E. Coutinho. 2018. "El Centro Presidencial Argentino (1983-2014). Complejidad, Centralización, Estilo de Gestión ¿O qué?, En Jorge Lanzaro, coordinador, Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa. Madrid: Tecnos.

Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). 2021. "Informes del Jefe de Gabinete al Congreso: hora de acordar e innovar" <https://www.cippec.org/textual/informes-del-Jefe-de-Gabinete-al-congreso-hora-de-acordar-e-innovar/>

Coutinho, María E. 2008. "Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina", Colección. 18/19: 17 - 47.

Coutinho, María E. 2013." De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial", en Martín Alessandro y Andrés Gilio, compiladores, La Dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial. Buenos Aires: INAP:185-209

De Riz, Liliانا y Daniel Sabsay. 1998. "El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino", en Dieter Nohlen y Mario Fernández Baeza, ed., El presidencialismo renovado:

instituciones y cambio político en América Latina, Caracas, Nueva Sociedad.

De Luca, Miguel. 2011. "Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca coords., La política en tiempos de los Kirchner, Buenos Aires, Eudeba

Negretto, Gabriel. 2013. "El Papel de la Constitución en la Nueva Democracia Argentina", Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político. 7: 297-305

Novaro, Marcos. 2000. "La Jefatura de Gabinete de Ministros en la Argentina y sus capacidades de coordinación y control". Revista Política y Gestión. 1: 81-108.

Novaro, Marcos, Alejandro Bonvecchi y Nicolás Cherny. 2014. Los límites de la voluntad. Los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner, Buenos Aires, Ariel

Prol, María Mercedes 2007. "Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955)". Nuevo Mundo. Disponible en <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.12592>

Repetto, Fabián. 2003. Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales, CEPAL  
Serrafero, M. 2003. "La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso De la Rúa". Revista SAAP 1 (2): 247-272.



# **Control y rendición de cuentas**

El informe del Jefe de  
Gabinete al Congreso  
Nacional

*“Gobernar es estar  
insatisfecho con el curso  
natural de las cosas. Gobernar  
es intervenir y modificar.”*

Daniel Innerarity

## Introducción

Al momento de la fundación de la Gaceta de Buenos Aires, en 1810, el secretario del Primer Gobierno Patrio, Mariano Moreno, aseguraba que “el pueblo tiene derecho a saber la conducta de sus Representantes, y el honor de éstos se interesa en que todos conozcan la execración con que miran aquellas reservas y misterios inventados por el poder para cubrir los delitos”<sup>1</sup>.

Juan Bautista Alberdi, también como Moreno, afirmaba que es importante ser “testigo del modo cómo ejercen sus mandatarios la soberanía delegada” ya que el Presidente “con la Constitución y la ley en sus manos, debe llevar cuenta diaria del uso que hace de sus poderes”<sup>2</sup>.

En 1860, Dalmacio Vélez Sarsfield sostenía que el pueblo (a través de sus representantes) necesita conocer toda la administración, y observarla, para indicarle las transformaciones necesarias.

Los 40 años que se cumplen desde la recuperación de la democracia en nuestro país dan cuenta de la importancia que tiene la división de poderes pero también la articulación y la cooperación entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial para el sostenimiento pleno de la democracia. El intercambio de información y la rendición de cuentas se convierten en instancias que fortalecen a la democracia y sus instituciones.

Es el Poder Legislativo, en representación del pueblo que lo elige, el que conserva el derecho de indagar sobre los actos de gobierno del Poder Ejecutivo, así como el poder de crítica sobre las políticas implementadas. En este sentido, tras la reforma constitucional de 1994 se crearon una serie de instituciones con el objetivo de dotar de mayor eficacia y estabilidad a la democracia. Como parte de estos cambios fue creada la Jefatura de Gabinete de Ministros, dotando a su titular de una serie de facultades y obligaciones entre las que se destaca la de presentar ante el

---

<sup>1</sup> Levene, Ricardo (1941), *El pensamiento vivo de Moreno*, Editorial Losada, Bs. As.

<sup>2</sup> Alberdi, Juan B. (1956), *Derecho Público Provincial*, UBA Editorial, p. 101.

Congreso Nacional un informe mensual sobre la “marcha del gobierno” (artículo 101 de la Constitución Nacional).

El objetivo central del artículo 101 es dotar a las y los legisladores de una herramienta adicional para fortalecer la transparencia y los procesos de rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

Es el Jefe de Gabinete quien ejerce el rol de interlocutor a nivel institucional entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Nación y quien tiene la obligación de instrumentar, a través de los informes que brinda en las sesiones informativas, una suerte de diálogo con los legisladores y legisladoras al responder las preguntas que le formulan mensualmente.

Transcurridos 28 años desde la creación de la Jefatura de Gabinete y en el marco de la celebración de los 40 años de recuperación de la democracia en Argentina, resulta oportuno evaluar el grado de cumplimiento de esta obligación constitucional, la eficiencia de cada uno de los jefes de Gabinete, la relación con el Congreso y los avances tecnológicos que se fueron introduciendo en el proceso del informe, en función de los cambios del escenario parlamentario en el que se desenvuelve el área de la Coordinación del Informe dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios de la Secretaría de Gabinete.

El objetivo de este capítulo es estudiar el Informe del Jefe de Gabinete al Congreso en términos de su impacto en la transparencia de gestión y como herramienta de evaluación del Gobierno por parte del Poder Legislativo. Al mismo tiempo, se intentará analizar las prácticas llevadas a cabo a lo largo de los distintos gobiernos en cada una de las sesiones informativas y observar el vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en lo referido al cumplimiento de la Constitución Nacional y los reglamentos del Honorable Senado de la Nación y de la Honorable Cámara de Diputados.

Este capítulo abordará también las modificaciones implementadas por los jefes de Gabinete para mejorar las sesiones informativas en cuanto a los mecanismos administrativos (y políticos) para dar respuesta a las demandas de los legisladores y legisladoras, así como relevar las distintas transformaciones tecnológicas y las experiencias del proceso del informe y de la sesión informativa.



## Marco normativo y reglamentario

### El Artículo 101 de la Constitución Nacional

“El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras”.

La Carta Magna reformada en 1994 establece, de manera explícita en este artículo, la obligación del Jefe de Gabinete de asistir de manera mensual (durante el período de sesiones ordinarias) y alternadamente a cada una de las cámaras. De allí se desprende que la función de “enlace parlamentario” que ejerce el ministro coordinador debe manifestarse, entre otras formas, a través de los informes que, a su vez, están regulados por los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado.

Esta obligación excede el sentido meramente institucional, tal como fue señalado durante la Asamblea Constituyente por el convencional por la Unión Cívica Radical, Enrique Paixao:

En definitiva, se trata de una función creciente y, tal como se la entiende modernamente en la teoría internacional del control, ha superado los moldes del viejo —y por nosotros antiguamente conocido— control de legalidad para desbordarlo y llegar al control de gestión. Esto se encuentra con lo anterior, porque el único órgano que puede estar en condiciones políticas e institucionales de controlar la gestión del órgano ejecutivo es, precisamente, el órgano parlamentario, es decir, el Congreso de la Nación<sup>3</sup>.

Respecto del Jefe de Gabinete, Paixao agregó que su figura “está colocada en un lugar que la transforma en el punto de contacto permanente entre el órgano ejecutivo y el Congreso de la Nación, y en ella se asienta la totalidad de las relaciones

---

<sup>3</sup> Diario de Sesiones, julio de 1994.

entre ambos, tanto de ida como de vuelta, tanto en las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, cuanto en el procedimiento de concurrencia al Congreso”<sup>4</sup>.

## **¿Qué dicen los reglamentos de las cámaras del Congreso de la Nación?**

Tanto la Cámara de Diputados como el Senado cuentan con reglamentos que regulan específicamente el proceso de la sesión informativa del Jefe de Gabinete y definen los procedimientos para el intercambio de información con los legisladores y legisladoras.

### **La Cámara de Diputados**

En el caso de Diputados, en el Capítulo XXII, los artículos 198 a 202 del reglamento detallan las condiciones a tener en cuenta en la sesión informativa.

Conforme a este texto, el Jefe de Gabinete, con una anticipación de siete días hábiles a la fecha prevista para la sesión, debe adelantarle al cuerpo un temario y son los presidentes de cada bloque político quienes podrán presentar requerimientos o ampliaciones en el término de dos días hábiles posteriores a la recepción de los temas.

El Jefe de Gabinete puede estar acompañado de ministros, secretarios y otros colaboradores que le den soporte técnico-estadístico durante su visita al pleno de la Cámara. Cuenta con una hora para brindar su informe oral.

Una vez finalizada la exposición, los bloques tienen cuatro horas para realizar preguntas o pedir aclaraciones sobre aquellos temas que consideren pertinentes. La distribución del tiempo entre los bloques se hace en proporción a la cantidad de integrantes que posee en la Cámara.

El Jefe de Gabinete cuenta con 20 minutos para responder, una vez que los integrantes de cada bancada finalizan su participación. En caso de considerarlo necesario, puede solicitar un cuarto intermedio para ordenar las respuestas o consultar a las y los funcionarios que lo acompañan.

---

<sup>4</sup>Ibid.

En aquellos casos en que no se cuente con la información solicitada durante la sesión, sea por la complejidad del tema o porque por su naturaleza requiera de un procesamiento especial, el Jefe de Gabinete posee cinco días hábiles posteriores a la sesión para responder por escrito.

### **La Cámara de Senadores**

El reglamento del Senado es similar al de la Cámara Baja aunque con pequeñas diferencias. En su Título XIX, Artículo 215, define que el Jefe de Gabinete debe hacerle llegar a los bloques políticos los temas a exponer el primer día hábil del mes en el que se realice la sesión informativa en esa Cámara. Son los senadores y senadoras quienes, en el término de cinco días hábiles posteriores a recibir los temas, podrán presentar nuevos requerimientos, informes o ampliaciones que deberán ser contemplados por el Jefe de Gabinete.

Por otra parte, en la reunión de Labor Parlamentaria de la Cámara se pueden agregar un máximo de tres temas a los propuestos por el JGM con un plazo de tres días hábiles previos a la sesión. Además, de producirse algún hecho de gravedad institucional, se puede habilitar su tratamiento para la discusión en el recinto.

El reglamento del Senado, a diferencia del de Diputados, define explícitamente que la sesión debe tener lugar la última semana del mes que corresponda la visita a esa Cámara, debiendo acordar en el plenario de Labor Parlamentaria el día y la hora de la sesión especial.

El Jefe de Gabinete tiene la obligación de entregar su informe, así como las respuestas por escrito, agrupadas por bloque político y por tema propuesto por el Senado, dos días hábiles previos al establecido para la sesión informativa.

Al igual que en Diputados, puede concurrir al recinto acompañado de los ministros y secretarios de Estado y colaboradores que considere conveniente.

Para la exposición de su informe, el Jefe de Gabinete tiene como máximo una hora y los bloques, en conjunto, tres horas para formular sus preguntas presenciales que, al igual que en la Cámara Baja, se distribuyen en proporción a la cantidad

de sus integrantes. Se establece, además, un piso mínimo de diez minutos por bloque.

El Jefe de Gabinete dispone de 20 minutos para responder a los bloques. Puede responder por escrito, dentro de los diez días posteriores, las consultas que considere conveniente y está facultado para solicitar breves cuartos intermedios a efectos de ordenar las respuestas o conversar con sus ministros y secretarios para valerse de datos y estadísticas.

**TABLA 1. INFORME DEL JGM SEGÚN CADA CÁMARA**

	<b>Cámara de Diputados</b> (art. 198 y ss Reglamento HCDN)	<b>Cámara de Senadores</b> (art. 215 y ss Reglamento HSN)
<b>Fecha de sesión informativa</b>	No reglamenta la fecha de presentación del JGM.	Última semana de los meses que corresponden a su visita. Fecha a acordar en plenario de Labor Parlamentaria.
<b>Forma   Trámite previo</b>	<p>Con una anticipación siete días hábiles a la sesión informativa, el Jefe de Gabinete debe presentar un escrito con los temas a exponer, dirigido a los bloques políticos a través de la Presidencia.</p> <p>Dentro de los dos días hábiles contados a partir de la recepción del temario, los bloques políticos, a través del Presidente de la Cámara, presentarán al JGM los requerimientos, informes y ampliaciones que consideren oportunos, los que serán evacuados en la sesión.</p>	<p>El primer día hábil del mes de la sesión informativa, el JGM presentará un escrito con los temas a exponer dirigido a los bloques políticos a través de la Presidencia.</p> <p>Hasta los cinco días hábiles a partir de la recepción del temario, los bloques podrán hacer requerimientos, informes y ampliaciones sobre los temas propuestos y los que proponga la Cámara. En el plenario de Labor Parlamentaria, tres días hábiles previos a la sesión informativa se podrán incluir un máximo de tres temas adicionales al propuesto por el JGM.</p> <p>En caso de gravedad institucional. Se podrá habilitar como nuevo tema y se tratará con anterioridad al informe regular.</p> <p>Entrega de informe con las respuestas a la Presidencia de la Cámara dos días hábiles previos a la sesión informativa.</p>

	<b>Cámara de Diputados</b> (art. 198 y ss Reglamento HCDN)	<b>Cámara de Senadores</b> (art. 215 y ss Reglamento HSN)
<b>Forma   Comparecencia en la sesión informativa</b>	El JGM podrá comparecer acompañado por ministros y secretarios de Estado autorizando el uso de la palabra previo consentimiento de la Presidencia.	El JGM podrá comparecer acompañado por ministros y secretarios de Estado autorizando el uso de la palabra previo consentimiento de la Presidencia.
<b>Forma   Uso de la palabra del JGM en la sesión informativa</b>	Una hora para exponer su informe. 20 minutos para responder a cada uno de los bloques. Podrá solicitar breves cuartos intermedios para ordenar las respuestas.  Respuesta por escrito por la complejidad del tema. 5 días hábiles posteriores a la sesión.	40 minutos para exponer su informe, y en su caso los temas propuestos por la Cámara. Se agrega una hora más en caso de gravedad institucional. La exposición no puede ser leída. Se autoriza el uso de apuntes, lectura de citas y documentos. Podrá solicitar breves cuartos intermedios para ordenar las respuestas. 20 minutos para responder, inmediatamente después de formuladas. Debiendo aclarar cuales responderá por escrito. Respuesta por escrito. 10 días hábiles posteriores a la sesión. A requerimiento de un senador, brevemente fundado y apoyado, se podrá, sobre tablas, declarar libre el debate haciendo uso de la palabra cuantas veces lo estimen conveniente.
<b>Forma   Uso de la palabra de los legisladores en la sesión informativa</b>	Los bloques en su conjunto dispondrán de 240 minutos (cuatro horas), para aclaraciones o ampliaciones. Tiempo dividido proporcionalmente a la cantidad de integrantes con un mínimo de cinco minutos por bloque.	Los bloques dispondrán de 180 minutos (tres horas) para aclaraciones, ampliaciones o formular preguntas. Tiempo dividido proporcionalmente a la cantidad de integrantes por bloque, mínimo de 10 minutos por bloque.

Fuente: Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios, JGM.

## La práctica parlamentaria. Historia y actualidad

### Estructura organizacional

El 8 de julio de 1995, casi un año después de la reforma constitucional, Eduardo Bauzá fue designado por el entonces Presidente, Carlos Menem, como el primer Jefe de Gabinete argentino. Dos días antes, el Decreto 977/95 determinó “el accionar del Poder Ejecutivo Nacional y el funcionamiento de la institución Jefe de Gabinete de Ministros”, de acuerdo a la nueva Constitución y la Ley de Ministerios vigente en aquella época.

En el mismo año, a través de la Decisión Administrativa 3/95 se modificó la estructura del Estado Nacional creando en el ámbito de la Jefatura de Gabinete la Dirección General de Enlace y Relaciones Parlamentarias, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Parlamentarias de la Secretaría de Coordinación Parlamentaria. Entre sus funciones, aquella dirección tenía la tarea de “gestionar ante los organismos competentes el suministro de información y documentación requerida por los Cuerpos Legislativos”.

En base a ese requerimiento, Bauzá presentó cinco informes ante el Congreso durante los nueve meses que duró su mandato. Desde entonces, cada Jefe de Gabinete le dio su propia impronta al cargo y, en particular, a la relación con el Congreso Nacional, siguiendo las pautas marcadas por el Presidente.

En 1996 a través del Decreto 443 se modificó el organigrama de la Jefatura de Gabinete dejando sin efecto la Decisión Administrativa 3/95 y creando la Secretaría de Relación Parlamentaria de la que dependían la Subsecretaría de Gestión Parlamentaria, encargada entre otras cosas de la realización del informe mensual ante el Congreso y la Subsecretaría de Información y Enlace Parlamentario cuya función se relacionaba más con el ámbito administrativo-parlamentario.

Otras modificaciones de estructura vinculadas con la realización del informe de gestión se dieron en 2002, a través del Decreto 78; en 2003, mediante el Decreto 624, y en 2008 con el Decreto 1397. Este último creó la Dirección General de Relaciones Parlamentarias de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, dependiente a su vez de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias. Esta dirección tenía como responsabilidad elaborar el estado de situación de los objetivos y políticas fijadas, proponer instrumentos para fortalecer los vínculos estratégico-políticos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y asistir a las Comisiones Especiales produciendo información atinente y proponiendo los mecanismos de acción adecuados a los objetivos establecidos. En el año 2015, el Decreto 261 estableció la creación de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias y Administración.

Más allá de estas disposiciones, el cambio más importante para el proceso de informe a las cámaras legislativas se produjo en el año 2004 con la Resolución 56 de Jefatura de Gabinete, a través de la cual se creó la Coordinación del Informe Mensual al Honorable Congreso de la Nación.

La constitución de este área fue necesaria en virtud de la dinámica dispuesta por el entonces Jefe de Gabinete, Alberto Fernández. Este hecho permitió, además, comenzar a establecer mejores mecanismos de coordinación con los ministerios, a efectos de dar efectivo cumplimiento a las responsabilidades y objetivos asignados y generar un equipo altamente calificado con personal técnico y profesional de carrera con suficiente experiencia e idoneidad para llevar adelante los objetivos planteados.

Entre sus principales funciones se encontraban:

- Coordinar las actividades relacionadas con la elaboración y redacción del informe mensual del Jefe de Gabinete de Ministros.
- Coordinar la elaboración y redacción de la memoria anual detallada del estado de la Nación.
- Coordinar y controlar los procesos de recepción, distribución y análisis de la información relacionada a la elaboración del informe mensual y la memoria anual.
- Asistir al Director en materia de tratamiento y análisis de la información.
- Mantener vigente, actualizada y en operación la red funcional de enlaces políticos y técnicos en las jurisdicciones ministeriales, secretarías de la Presidencia de la Nación y organismos descentralizados con quienes se trabajaba (y se trabaja actualmente) en la producción del informe.

### **El informe escrito y las sesiones informativas**

El informe del Jefe de Gabinete está conformado por dos instancias. La primera consiste en la presentación de un informe escrito en el que se responden las preguntas que le realizan, también en forma escrita, los legisladores y las legisladoras. La segunda instancia, en cambio, es presencial y oral. El Jefe de Gabinete asiste al recinto de la Cámara correspondiente, realiza una exposición y luego responde las ampliaciones o nuevas preguntas que le formulen sus integrantes. La base de ese informe oral es el informe escrito que se presenta con antelación.

La experiencia indica que durante la exposición en el recinto los legisladores y legisladoras no suelen realizar planteos en base a sus preguntas y las respuestas enviadas previamente por la Jefatura de Gabinete, sino que tienden a referirse a temas de coyuntura o realizar consideraciones políticas que no necesariamente

se encuadran dentro de la obligación del JGM de informar sobre “la marcha de gobierno” a la que refiere el artículo 101 de la Constitución Nacional.

Durante este procedimiento presencial no existe la posibilidad de hacer repreguntas luego de la respuesta oral del Jefe de Gabinete, salvo que haya algún acuerdo ad hoc con los bloques políticos en la reunión de Labor Parlamentaria previa a la sesión informativa.

## La dinámica de estas sesiones es moderadamente flexible, producto de acuerdos políticos previos antes que de un seguimiento estricto de la letra de los reglamentos del Congreso

Al analizar la práctica histórica de los distintos jefes de Gabinete se puede advertir que la dinámica de estas sesiones es moderadamente flexible, producto de acuerdos políticos previos antes que de un seguimiento estricto de la letra de los reglamentos del Congreso. A modo de ejemplo, se observa que algunos jefes de Gabinete respondieron las preguntas de los legisladores y legisladoras de forma individual y no al finalizar cada bloque político, como indica la norma interna de las cámaras.

En el caso de la Cámara Baja, Jorge Capitanich (PJ) y Marcos Peña (PRO) respondieron las consultas tal como estipula el reglamento: por bloque político y sin permitir repreguntas. Otros funcionarios como Eduardo Bauzá, Jorge Rodríguez, Alberto Fernández y Sergio Massa (PJ) autorizaron la realización de repreguntas por bloque, dando lugar a una suerte de debate. Uno de los casos más distintivos fue el de Aníbal Fernández (PJ) quien optó por responder de manera individual a cada uno de los diputados y diputadas.

También existen diferencias en cuanto a las tareas de los equipos que acompañaban a los JGM en las sesiones. Aníbal Fernández y Jorge Capitanich prescindían



de asesores y especialistas para contestar los interrogantes de los miembros de la Cámara Baja y respondían por su cuenta en base a datos recabados previamente. En contraposición, Marcos Peña se caracterizó por asistir al recinto con un amplio número de funcionarias, funcionarios, asesoras y asesores técnicos que le brindaban soporte durante toda la sesión.

En la Cámara Alta, las dinámicas de la sesión informativa también se encontraban dadas por acuerdos previos entre el Poder Ejecutivo Nacional y los jefes de bloque más que por un seguimiento estricto de las normas internas del cuerpo. La menor cantidad de integrantes del Senado respecto de Diputados facilitaba un intercambio más fluido y directo de pregunta y respuesta. Esos fueron los casos de Rodolfo Terragno, Chrystian Colombo (UCR), Jorge Capitanich y Aníbal Fernández (PJ) quienes respondieron preguntas a cada senador o senadora de manera individual; mientras que Eduardo Bauzá, Jorge Rodríguez y Alberto Fernández (PJ) eligieron la mecánica de responder las preguntas de todos los senadores y senadoras juntas. En cambio, Marcos Peña, Juan Manuel Abal Medina y Santiago Cafiero optaron por ceñirse al Artículo 215 del reglamento y responder preguntas por cada bloque legislativo.

## Las estadísticas

### Del informe escrito del JGM

El primer informe escrito fue presentado por Eduardo Bauzá ante el Senado de la Nación el 23 de agosto de 1995. A partir de esa fecha se han efectuado 137 informes, incluyendo el último del actual Jefe de Gabinete, Agustín Rossi, presentado a la Cámara de Diputados de la Nación el 13 de junio de 2023.

En este sentido, el grado general de cumplimiento del artículo 101 de la Constitución Nacional es del 53,31%. Pero más allá de esta tendencia, si se analiza la tarea de cada Jefe de Gabinete en forma particular, puede advertirse que el cumplimiento fue muy dispar: alto en algunos casos y bajo en otros, tal como se observa en la **Tabla 1**. De esos datos surge que Eduardo Bauzá, Jorge Rodríguez, Rodolfo Terragno, Jorge Capitanich (segundo mandato) y Marcos Peña fueron quienes tuvieron un mayor cumplimiento.

**TABLA 1. GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 101 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL (INFORME ESCRITO)**

	MESES PARLAMENTARIOS	INFORMES ESCRITOS	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO
<b>E. Bauza</b>	7	7	100%
<b>J. Rodriguez</b>	35	34	97%
<b>R. Terragno</b>	8	7	88%
<b>C. Colombo</b>	10	4	40%
<b>H. Schiavoni</b>	0	0	-
<b>J. Obeid</b>	0	0	-
<b>A. Cafiero</b>	0	0	-
<b>J. Capitanich</b>	3	1	33%
<b>A. Atanasof</b>	10	4	40%
<b>Alb. Fernandez</b>	47	17	36%
<b>S. Massa</b>	8	1	13%
<b>An. Fernandez</b>	23	5	22%
<b>J.M. Abal Medina</b>	18	3	17%
<b>J. Capitanich</b>	9	8	89%
<b>An. Fernandez</b>	9	0	0%
<b>M. Peña</b>	35	34	97%
<b>S. Cafiero</b>	15	6	25%
<b>J. Manzur</b>	11	4	36%
<b>A. Rossi</b>	5	2	60%
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>137</b>	<b>53,31%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la Coordinación del Informe Mensual al Congreso de la Nación.

Sobre este análisis, cabe destacar que si bien hasta la fecha se nombraron jefes de Gabinete en 19 oportunidades, en la práctica hubo tres que no lograron permanecer en el cargo el tiempo suficiente como para cumplir con el artículo 101 de la Constitución Nacional. Como se ilustra en la **Tabla 2**, Humberto Schiavoni, Jorge Obeid y Antonio Cafiero asumieron durante la última quincena de diciem-

bre de 2001 y no lograron sostenerse más que unos pocos días. Esto responde a la convulsionada situación política e institucional provocada por la crisis del gobierno de la Alianza, que culminó el 21 de diciembre de ese año con la renuncia del ex presidente Fernando De la Rúa y la sucesión en la primera magistratura de otros cuatro mandatarios en un periodo de tiempo también muy corto. Con cada asunción presidencial se designaba un nuevo Jefe de Gabinete. En cada caso, el traspaso del mando fue realizado de acuerdo a la Constitución Nacional y con los Poderes Legislativo y Judicial en funcionamiento.

**TABLA 2. JEFES DE GABINETE QUE NO PUDIERON EJERCER**

	PERÍODO	
<b>Humberto Schiavoni</b>	20/12/2001	23/12/2001
<b>Jorge Obeid</b>	23/12/2001	30/12/2001
<b>Antonio Cafiero</b>	30/12/2001	02/01/2002

Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la Coordinación del Informe Mensual al Congreso de la Nación.

Este escenario comenzó a recobrar cierta estabilidad a partir de la presidencia de Eduardo Duhalde en enero de 2002 y la designación de Jorge Capitanich como Jefe de Gabinete por un lapso de cinco meses.

**Si bien hasta la fecha se nombraron jefes de Gabinete en 19 oportunidades, en la práctica hubo tres que no lograron permanecer en el cargo el tiempo suficiente**

Más cerca en el tiempo, es necesario también advertir otra situación excepcional. En el caso de Santiago Cafiero, quien fue nombrado por el Presidente el 10 de diciembre de 2019, se puso a disposición para presentar su informe mensual y asistir al Congreso cumpliendo el mandato constitucional y los reglamentos de ambas cámaras el 1 de abril de 2020. Sin embargo, recién pudo presentar su pri-

mer informe en junio dado que en los meses previos las cámaras aún no habían adecuado su funcionamiento en virtud de la crisis sanitaria desatada por la pandemia del coronavirus COVID-19 (Decreto 297/20 y posteriores).

### **De las preguntas en el informe escrito**

Si tomamos en cuenta los informes efectivamente presentados, podemos analizar la evolución histórica de las preguntas enviadas por los legisladores y legisladoras de ambas cámaras al Jefe de Gabinete y el porcentaje de respuesta que obtuvieron.

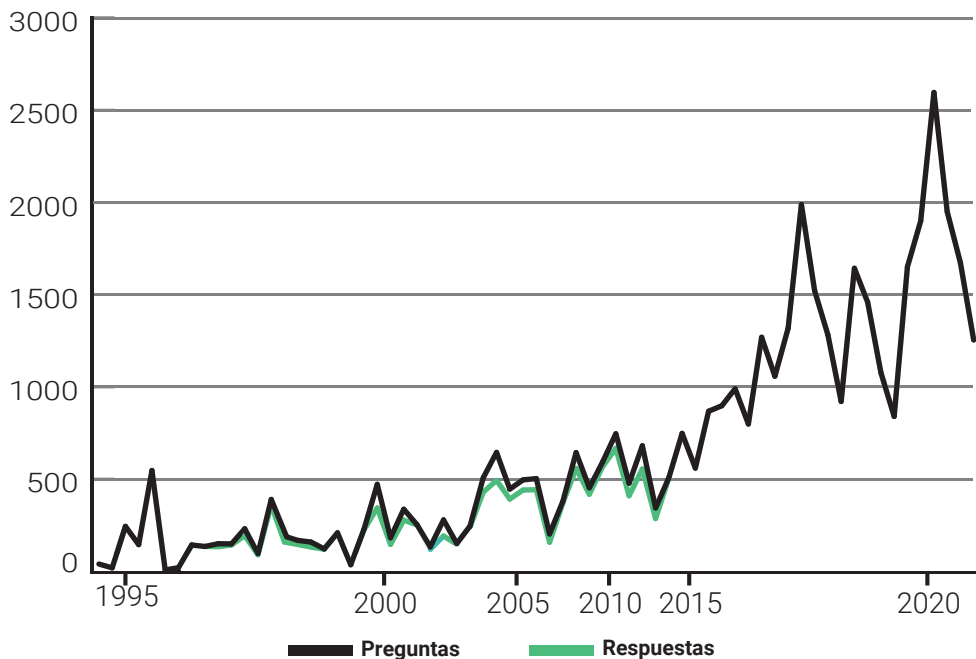
En sus 28 años, la JGM contestó 69.369 preguntas de un total de 72.265 realizadas. Esto representa un cumplimiento del 95,99%.

**En sus 28 años, la JGM contestó 69.369 preguntas de un total de 72.265 realizadas. Esto representa un cumplimiento del 95,99%**

En el caso específico de la Cámara de Diputados se presentaron 67 informes escritos y se recibieron un promedio de 638 preguntas por mes aunque, si se tiene en cuenta la evolución entre el primer informe presentado en la era Bauzá y el último de la era Rossi, el crecimiento en el número de preguntas fue exponencial: se incrementó un 2.503%, pasando de 27 preguntas en el primer informe el 27 de septiembre de 1995 a 1.254 en el presentado el 13 de junio de 2023. El récord en cantidad de preguntas recibidas fue en el informe 135, cuando se procesaron 3.926 requerimientos que se unificaron en 1.672 en el informe escrito presentado el 29 de marzo de 2023.

La cantidad total de preguntas enviadas por la Cámara de Diputados entre 1995 y 2023 fue de 43.373 y se respondieron 41.904 (96,51%), lo cual evidencia un estricto cumplimiento de lo estipulado por la Constitución Nacional y un alto nivel de accountability (rendición de cuentas) ante el Poder Legislativo Nacional.

## GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE PREGUNTAS DEL INFORME DEL JEFE DE GABINETE A LA HCDN 1995-2019



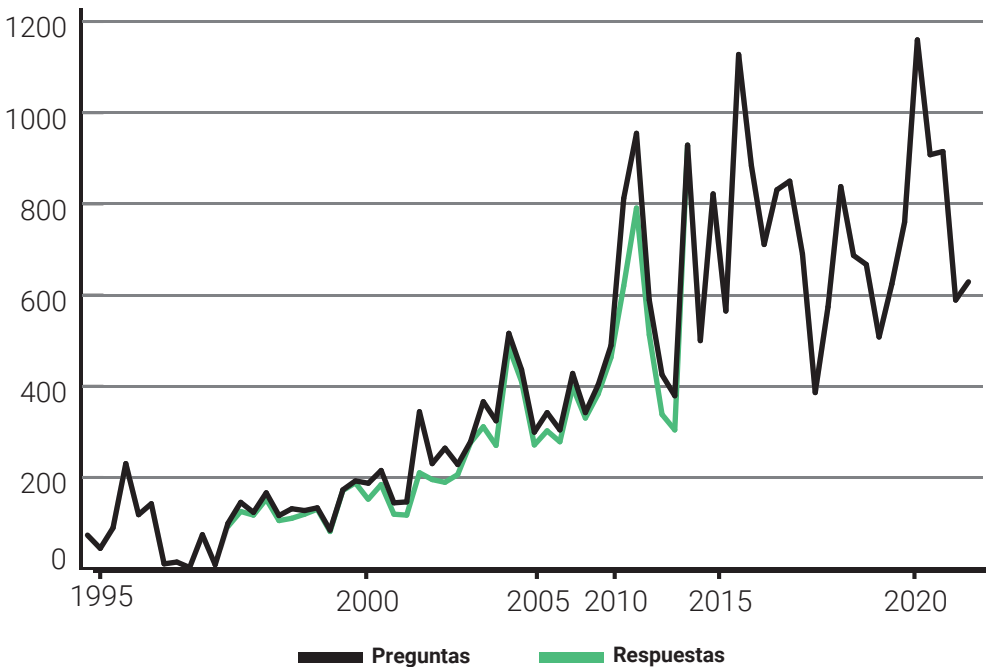
Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la Coordinación del Informe Mensual al Congreso de la Nación.

En el caso del Senado sucedió algo similar. De 70 informes presentados, podemos evidenciar según las estadísticas que el incremento de preguntas entre el primero y el último informe fue de 1.251%, con un promedio de 424 preguntas por informe. El total de preguntas recibidas del Senado a lo largo de estos 28 años fue de 28.892. Fueron respondidas 27.465, lo que arroja una tasa de cumplimiento del 95,06%.

El pico de preguntas más alto se dio en el informe 129, el 1 de abril de 2021, con 1.160 preguntas formuladas por los senadores y senadoras. Este récord se produ-

jo en un informe presentado por Santiago Cafiero en el contexto de la pandemia del COVID-19, situación en la que era central brindar información sobre las políticas desplegadas en materia sanitaria, económica y de ayuda social.

## GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE PREGUNTAS DEL INFORME DEL JEFE DE GABINETE A LA HSN 1995-2020



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la Coordinación del Informe Mensual al Congreso de la Nación.

## Del informe oral del JGM

Si enfocamos el análisis en la asistencia de los jefes de Gabinete al Congreso para exponer oralmente su informe, las cifras arrojan un grado de cumplimiento un poco inferior al del informe escrito. Entre 1995 y 2023 los JGM asistieron a 101 de las 257 sesiones informativas que deberían haberse llevado a cabo. Esto representa un 39,29%.

**TABLA 3. ASISTENCIA AL CONGRESO**

	Meses parlamentarios	Sesiones informativas			Porcentaje de cumplimiento
		Senado	Diputados	Total	
<b>E. Bauza</b>	7	3	2	5	71%
<b>J. Rodriguez</b>	35	10	9	19	54%
<b>R. Terragno</b>	8	4	3	7	88%
<b>C. Colombo</b>	10	2	2	4	40%
<b>J. Capitanich</b>	3	1	0	1	33%
<b>A. Atanasof</b>	10	2	1	3	30%
<b>Alb. Fernandez</b>	47	7	5	12	26%
<b>S. Massa</b>	8	0	1	1	13%
<b>An. Fernandez</b>	23	3	2	5	22%
<b>J.M. Abal Medina</b>	18	2	1	3	17%
<b>J. Capitanich</b>	9	4	4	8	89%
<b>An. Fernandez</b>	9	0	0	0	0%
<b>M. Peña</b>	35	9	11	20	57%
<b>S. Cafiero</b>	15	3	3	6	40%
<b>J. Manzur</b>	11	3	1	4	36,36%
<b>A. Rossi</b>	5	1	2	3	60%
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>54</b>	<b>47</b>	<b>101</b>	<b>39,29%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la Coordinación del Informe Mensual al Congreso de la Nación.

Como surge de la Tabla 3, en ningún caso se cumplió con la totalidad de las asistencias al Congreso, que según el calendario parlamentario deberían ser 9 por año (de marzo a noviembre) en forma alternada en cada Cámara. Si nos remitimos a las estadísticas particulares de cada Jefe de Gabinete, quien más asistió fue Jorge Capitanich (segundo mandato) con un 89% de asistencia, seguido por Rodolfo Terragno con un 88% y Eduardo Bauzá con el 71%.

Cabe señalar que la asistencia de los jefes de Gabinete al Congreso no siempre está determinada por la voluntad de su titular. En distintas oportunidades han sido las propias cámaras las que manifestaron que no podían realizar la sesión informativa ya sea por cuestiones de agenda política, dificultades en el manejo del escenario parlamentario o de alguna otra índole. En general, esa situación es parcialmente subsanada mediante el envío del informe escrito, sin presencia del JGM.



*Alberto Fernández brinda su informe de gestión ante el Senado en 2008. (Fotografía: Télam)*



## **De la duración del informe oral**

Teniendo en consideración la información estadística relevada por la Coordinación del Informe de la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios, se observa que desde que se comenzó a registrar la duración de las sesiones informativas, en ningún caso se respetó el límite de tiempo estipulado en los reglamentos de las cámaras. En promedio, las sesiones informativas de Jorge Capitanich tuvieron una duración de 6.20 horas en Diputados y 7.09 en el Senado; y las de Marcos Peña 6.08 horas en Diputados y 6.28 en el Senado. El caso más sobresaliente fue el informe 83 presentado el 12 de marzo de 2014 por Capitanich ante el Senado, cuya duración registró un récord de 11 horas 34 minutos. Comenzó a las 14.45 y finalizó a las 2.23 de la madrugada.

Recordemos que el reglamento del Senado estipula un tiempo total de cuatro horas de sesión (una hora máximo de exposición del Jefe de Gabinete y tres horas para que los bloques realicen preguntas) y en el caso de Diputados es de cinco horas (una hora de exposición y cuatro de preguntas).

## **De las preguntas escritas y en el recinto**

De todos los informes escritos presentados en ambas cámaras, más del 90% de las preguntas las realizó la oposición, cifra que refuerza el carácter de control entre poderes que motivó originalmente la reforma constitucional y la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En un principio eran mayormente formuladas por hombres pero desde la sanción de la Ley 24.012 de cupo electoral se incrementó la cantidad de preguntas formuladas por legisladoras casi igualándose en cantidad.

Otro dato que surge del análisis estadístico es el alto grado de dispersión en los temas sobre los cuales los legisladores y legisladoras realizan sus preguntas. Esto implica una mayor dificultad a la hora de realizar la presentación de datos precisos en el informe de gestión.

Por otro lado, se observa que un 30% de las preguntas remitidas a la Jefatura de Gabinete se repiten de un informe a otro, sobre todo en lo referido al avance de obras públicas o la ejecución presupuestaria. También suele producirse que las preguntas formuladas en una Cámara se repiten en la otra. En este sentido, en más de una oportunidad los jefes de Gabinete han sido cuestionados por brindar las mismas res-

puestas en forma reiterada. Sin embargo, esto se debe a que algunas variables sufren cambios muy poco significativos de un informe al siguiente.

En otras oportunidades, son los legisladores y legisladoras quienes reiteran sus preguntas para sostener en la agenda pública determinadas cuestiones que son de su particular interés.

El caso de las sesiones informativas es diferente ya que si bien el Jefe de Gabinete realiza una primera exposición, los temas sobre los que los legisladores y legisladoras preguntan no siempre se condicen con el informe oral y muchas veces tampoco con ampliaciones sobre el informe escrito.

En Diputados, la mayor parte de las preguntas o aclaraciones en el recinto se enfocan en cuestiones de coyuntura o en datos económicos, financieros, sociales y de seguridad social. En el Senado, acorde a su representación de los intereses provinciales, priman los temas relacionados con las economías regionales, obras públicas y coparticipación federal.

Otro punto saliente de la evolución de las sesiones informativas es que la forma de brindar el informe oral entre 1995 y la actualidad se modificó ampliamente. Al inicio los legisladores y legisladoras casi no planteaban dudas luego de la exposición del Jefe de Gabinete. En cambio, en la actualidad, el número de preguntas en el recinto se incrementa año a año, llegando casi a duplicarse entre el segundo mandato de Jorge Capitanich y el de Agustín Rossi.

En promedio, se hacían 50 preguntas en el recinto de la Cámara, de las cuales los Jefes de Gabinete respondían alrededor del 65% y el 35% restante lo asumían como compromiso para responder por escrito conforme fijan los reglamentos. En los últimos años, el número de preguntas se incrementó hasta rondar entre 80 y 100 en cada sesión, con un porcentaje de respuesta por parte del Jefe de Gabinete de entre 74% y 90%.

Son los integrantes de la oposición quienes juegan un papel más importante en el recinto al formular las preguntas, llegando a realizar aproximadamente el 90% de ellas. Esto va en línea con las cifras registradas de preguntas por escrito y coincide también con la tarea de supervisión sobre de las políticas públicas implementadas por el Poder Ejecutivo.

## **De la IBM XT al trabajo colaborativo**

Así como las transformaciones tecnológicas han impactado a lo largo del tiempo en los individuos y las sociedades, los Estados también se han visto afectados por estas alteraciones. En particular, en lo que hace al Informe del Jefe de Gabinete al Congreso se han incorporado desde 1995 hasta estos días profundas modificaciones en su proceso de elaboración, en función del incremento en la cantidad de preguntas recibidas por parte de los legisladores y legisladoras, de la necesidad de entrecruzar los datos producidos por las distintas jurisdicciones y la complejidad de la información solicitada. Esto se suma a los cambios permanentes del escenario parlamentario y la necesidad de implementar diferentes soluciones tecnológicas que ayuden en las distintas instancias a brindar información más rigurosa y precisa.

El desarrollo de Internet constituyó un punto de inflexión en la práctica del informe y un poderoso medio de comunicación entre Jefatura de Gabinete y los ministerios, el Congreso y la sociedad en general. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han modificado la forma de almacenar los datos, transmitir instantáneamente la información y la capacidad de llevar a cabo cálculos y procesos complejos a gran velocidad.

En 1995 el área a cargo de elaborar el informe sólo contaba con una computadora modelo IBM XT y el trabajo se realizaba prácticamente en forma manual. El área estaba conformada por una sola persona y, a diferencia de lo que ocurre actualmente, el informe escrito se hacía luego de la sesión informativa oral. Desde el Congreso se enviaban impresos con nota sellada por mesa de entradas un máximo de cuatro temas a responder por los ministerios. Una vez recibida la nota, se distribuían a los ministerios correspondientes los temas en formato disquete para retirarlos con las respuestas al término del plazo fijado.

La única persona que conformaba el área analizaba las respuestas enviadas por las jurisdicciones, y en caso de necesitar alguna ampliación o considerar que debían ser modificadas enviaba nuevamente el disquete al ministerio con las notas y comentarios. El último paso consistía en generar los documentos finales que ingresaban por mesa de entradas a las jurisdicciones para su aprobación final.

Concluida la sesión informativa se diseñaba un “libro informe” que era entregado a cada legislador o legisladora.

El primer cambio ocurrió con el sexto informe, de abril de 1996. El entonces Jefe de Gabinete, Jorge Rodríguez, acordó con el Congreso recibir preguntas en lugar de temas generales y responder a cada uno aquello que le interesaba en forma particular. Esto obligó a ampliar la estructura del área, que pasó a ser conformada por tres profesionales. La comunicación con los ministerios comenzó a realizarse por correo electrónico. A diferencia de los primeros cinco, a partir de este informe se entregaron por mesa de entradas del Congreso con anterioridad a la sesión informativa.

Un punto de inflexión se produjo en el año 2004. El informe cada vez se tornaba más complejo por la cantidad de preguntas y la diversidad de temas a abordar. Era necesario mejorar la comunicación con los ministerios, la velocidad de procesamiento y la seguridad en el manejo de la información. El entonces Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, definió la creación de la Coordinación del Informe Mensual al Honorable Congreso de la Nación y la Memoria del estado de la Nación, dotó al área de un servidor propio y nuevo equipamiento. En 2007, bajo la misma gestión y tomando en consideración los reclamos de los diferentes bloques que argumentaban que las respuestas no siempre llegaban a tiempo ya que existía un proceso interno dentro del Congreso para distribuir las, se resolvió entregar el informe en forma impresa por mesa de entradas a las autoridades de las cámaras y, además, remitir a los despachos de los presidentes de bloque un CD destinado a cada legislador y legisladora de esa bancada.

Acompañando el crecimiento del área, se comenzaron a generar las primeras bases de datos con entrecruzamientos de información entre informes y entre jurisdicciones.

En 2013, con Jorge Capitanich como Jefe de Gabinete se inició el proceso de des-papelización y el informe pasó a entregarse sólo en formato CD. Cada legislador o legisladora tenía ahora la posibilidad de acceder más fácilmente a sus preguntas y respuestas clickeando en su nombre.

Con la asunción de Mauricio Macri en 2015, la práctica parlamentaria obligó a la gestión de Marcos Peña a incorporar nuevas herramientas tecnológicas por la gran

cantidad de preguntas recibidas y la diversidad de temas. De 300 preguntas promedio se empezaron a recibir 800 promedio por mes. Esto implicaba gestionar un gran volumen de información y hacer extensos entrecruzamientos de datos.

En este contexto, el proceso de introducción de tecnología no era suficiente. Debió ser acompañado por nuevas formas de organización del trabajo propuestas por las autoridades de la Coordinación del Informe. Así, se modificó el proceso central del informe al igual que el proceso de apoyo al Jefe de Gabinete durante la sesión informativa.



Jorge Capitanich durante una de sus visitas a la Cámara de Diputados. (Fotografía: Télam)

Se transformó la estructura organizativa, se diseñaron nuevos procedimientos (documentados en manuales) y se revisaron los circuitos de información y de validación de las respuestas. Esto, a su vez, transformó las modalidades de participación con y entre ministerios. El equipo pasó a estar conformado por 25 profesionales de carrera, especializados en distintas temáticas: economía, género, manejo de información y bases de datos, políticas públicas, presupuesto, temas sociales, salud, derecho, seguridad, comercio, relaciones internacionales, comunicación, entre otras. Además, se incorporó nueva tecnología para trabajar en línea, no solo durante el proceso de elaboración del informe escrito sino también durante el informe oral en el recinto.

El área comenzó a trabajar en base a objetivos medibles en la búsqueda de mejorar la transparencia en el acceso a la información pública y de implementar un plan de acción coordinado. En este sentido, para la puesta en práctica de los cambios se trabajó en siete líneas estratégicas:

1. Aplicar el concepto de administración por procesos. La mejora en la nueva estructura permitió cohesionar los distintos equipos de la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias. Se implementó una forma de trabajo en red entre los equipos internos especializados en distintas temáticas y los ministerios. Se puso en marcha un equipo de Gestión de Datos y de Información encargado de recopilar toda la información histórica, estadísticas y soporte entre jurisdicciones, en una nueva única base de datos.
2. Se generó un ámbito de intervención cruzada que permitió controlar la coherencia y consistencia de las respuestas dadas en los pedidos de informe, en la información suministrada en cumplimiento del Decreto 1172/03 de acceso a la información pública y en los informes mensuales del Jefe de Gabinete y de la memoria anual;
3. Se implementó un entorno colaborativo en el que intervienen los ministerios, los enlaces de Jefatura de Gabinete, los asesores directos del Jefe de Gabinete, los funcionarios de la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios y los diferentes equipos de trabajo de la subsecretaría.
4. Se generaron mecanismos de transparencia que posibilitaron el libre acceso de la ciudadanía a la información producida por el Área de Datos de Gestión del Coordinación del Informe del Jefe de Gabinete a través de la publicación de todos los informes en el sitio web oficial del Gobierno Nacional y la entrega de los activos informativos

de la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios a la plataforma de información ciudadana. Se pusieron a disposición todos los datos estadísticos del informe: cantidad de preguntas; lapso entre informes; cantidad de bloques legislativos participantes y organismos requeridos; duración de las sesiones; porcentaje de respuestas; áreas de gestión tratadas; temas surgidos en el recinto, actuaciones/informes aprobados por comisiones del Congreso y respondidos por los ministerios. Se creó el Sistema de Información Parlamentaria (SIP), que se utiliza para el entrecruzamiento de información y para hacer las estadísticas antes mencionadas.



Marcos Peña en su visita como Jefe de Gabinete a la Cámara de Diputados. (Fotografía: JGM)

5. Se desarrolló e implementó un “motor de búsqueda temático” y una base de datos unificada que permitió centralizar toda la información que se produce en la Coordinación y en la Secretaría.
6. Se trabajó articuladamente con cada una de las cámaras para crear un formulario on-line de carga de preguntas para los legisladores y legisladoras que permitió mejorar los tiempos en la entrega, evitar la recepción de archivos con preguntas provisorias y realizar el trámite a través del sistema de Gestión Electrónica Documental (GEDO) para la tramitación de expedientes.
7. Se trabajó en un plan de profesionalización del equipo que permitió a la mayoría de sus integrantes acceder programas de formación y especialización relacionados con sus competencias.

## El proceso de soporte también fue modificándose a lo largo de 28 años

El proceso de soporte que lleva a cabo la Coordinación del Informe durante las sesiones informativas también fue modificándose a lo largo de 28 años. En una primera etapa se trasladaba al palacio legislativo una enorme cantidad de información impresa en donde se buscaban de manera manual los datos que pudieran serle de utilidad al Jefe de Gabinete para responder las preguntas específicas de los legisladores y legisladoras en el transcurso de la sesión. Si bien el Jefe de Gabinete asistía con sus secretarios, y en algunos casos con algún ministro o funcionario que pudiera dar cuenta de algún tema específico de la coyuntura, era frecuente la necesidad de contactar telefónicamente al ministerio correspondiente para conseguir datos faltantes. Esto generaba grandes demoras que obligaban en algunos casos al Jefe de Gabinete a comprometerse a responder por escrito las consultas por no contar con la información suficiente.

A partir de 2016, junto con los cambios realizados en el proceso del informe escrito, se modificó la forma de asistir al Jefe de Gabinete en sus presentaciones. El Coordinador del Informe, junto con un equipo reducido de asesores del área trabaja en línea desde el Congreso con todos los enlaces ministeriales y gestiona las res-



puestas a medida que los legisladores preguntan. La información que recibe de los distintos organismos es procesada (también en el Congreso) por el Equipo de Datos de la Coordinación que, además, la entrecruza con las bases de datos del área para corroborar su consistencia o agregar alguna otra información. Finalizada esta etapa, que dura unos pocos minutos, se edita la respuesta final que es entregada al equipo político de la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios. Se realiza un segundo chequeo político-técnico, se ordena y se entrega al Jefe de Gabinete quien de esta manera obtiene los datos iniciales con los que desarrolla sus respuestas.



Santiago Cafiero en su primera visita como Jefe de Gabinete a la Cámara de Senadores en 2020. (Fotografía: JGM)



**En primera persona**

Entrevistas a los  
ex jefes de Gabinete  
de Ministros

ENTREVISTA A JORGE RODRÍGUEZ

# “La figura del Jefe de Gabinete de ninguna manera atenúa el presidencialismo”





**1996**  
**1999**

Jorge Rodríguez llegó a la Jefatura de Gabinete prácticamente un año después de su creación, el 8 de abril de 1996, para reemplazar al mendocino Eduardo Bauzá. Ingeniero agrónomo, pampeano y de larga trayectoria en el Partido Justicialista, Rodríguez ejerció funciones en el Poder Ejecutivo de su provincia para ser luego diputado y ministro de Educación nacional. De allí accedió a la Jefatura de Gabinete hasta el final del segundo mandato presidencial de Carlos Menem, en diciembre de 1999.



**La Jefatura de Gabinete fue originalmente pensada, entre otras cosas, con el objetivo de atenuar el presidencialismo, entendido en aquel entonces como un problema para la estabilidad democrática. A 28 años de su creación y después de haber ocupado el cargo, ¿cuál es su balance sobre esta figura institucional? ¿Se cumplió ese objetivo originario?**

La creación de la figura del Jefe de Gabinete de ninguna manera atenúa el presidencialismo argentino, que surge de la Constitución de 1853, basada en la Constitución de los Estados Unidos. Cada Presidente le da al Jefe de Gabinete la relevancia que considera debe darle, sin que por eso infrinja la Constitución Nacional ni ninguna ley. Es un error pensar que el Jefe de Gabinete pueda interferir en las decisiones presidenciales “atenuando su papel”, pues en ese caso el Presidente dejaría de serlo. El Jefe de Gabinete es el colaborador de mayor confianza del Presidente, con el cual puede analizar o no sus decisiones. La otra visión de la creación de la figura del Jefe de Gabinete es trasladarle una serie de tareas (algunas importantes y las más secundarias) a las que estaba obligado el Presidente (Ej.: aceptación o denegación de reclamos administrativos; firma de otorgamientos de exploración y explotación petrolera; presencias internacionales o nacionales, etc.). De esa manera el Presidente puede dedicar más tiempo a la conducción estratégica del país. Considero que la figura del Jefe de Gabinete ha ayudado a mejorar el funcionamiento de la administración nacional. O sea que el balance es positivo.

**Una de las funciones centrales del Jefe de Gabinete es su presentación ante el Congreso. ¿Qué análisis hace de su vínculo institucional con el Poder Legislativo? ¿Considera que el informe ante las cámaras es un mecanismo eficiente de rendición de cuentas y control entre poderes?**

La relación entre el Jefe de Gabinete y el Congreso es de gran importancia para la vinculación y el intercambio entre dos poderes del Estado. El informe ante las cámaras debería ser un mecanismo no sólo para informar al Poder Legislativo sobre la marcha de las acciones del Poder Ejecutivo, sino también para el desarrollo de políticas de Estado entre ambos poderes (incluyendo oficialismo y oposición en el caso del Poder Legislativo). En la realidad, la presencia periódica del Jefe de Gabinete ante las cámaras sirve como excusa para la disputa política entre oficialismo y oposición, la cual busca convertir el informe en una interpelación. Asistí a todas las 35 sesiones aunque en alguna no diera el informe en el recinto por pedido de la Cámara correspondiente.

**Otro rol fundamental de la Jefatura de Gabinete es el de coordinación política entre los ministros. Existe, en ese sentido, un debate alrededor del lugar que debería ocupar el Jefe de Gabinete dentro del Poder Ejecutivo y su vínculo con el Presidente. ¿Cómo fue su relación institucional tanto con el Presidente como con los ministros? ¿Incorporaría alguna modificación en ese sentido?**

Mi vínculo con el Presidente era puerta por medio en mi oficina de la Casa Rosada y con los ministros tenía una relación de colaboración y respeto. No haría ninguna modificación. En mi época el mayor desafío era el desarrollo institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros, ya que en la práctica fui el primero. Esta fue la tarea en la que concentré mi accionar, creando varios gabinetes ministeriales de coordinación, con los que tenía reuniones periódicas.

**“ El informe ante las cámaras debería ser un mecanismo para el desarrollo de políticas de Estado entre ambos poderes**

**¿Podría mencionar algunas de esas iniciativas para desarrollar institucionalmente la JGM?**

Como JGM conduje el proceso de la Segunda Reforma del Estado, la creación de la AFIP (unión de la DGI y la Aduana); ubicación de todos los organismos de Seguridad en el Ministerio del Interior; ubicación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología en el Ministerio de Educación; creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y disminución de personal en varias áreas de la administración. También presidí la Unidad de Coordinación con las Provincias, integrada por los ministerios del Interior, Economía; Educación; Salud y la Secretaría de Desarrollo Social. Presidí el Consejo Nacional del Trabajo y el Empleo, constituido por 12 representantes de la Confederación General del Trabajo (CGT) y 12 representantes del sector empresarial. Dejé de funcionar cuando en julio de 1996, Domingo Cavallo y Armando Caro Figueroa implementaron los “tickets canasta”, lo que culminó con el desplazamiento del Ministro de Economía a fines de ese mes. Además, la JGM se hizo cargo de la Secretaría de la Función Pública conjuntamente con el Instituto Nacional de la Administración Públi-

ca (INAP), formador de las y los administradores gubernamentales. También en ese año se creó en el ámbito de la JGM, el Gabinete Científico–Tecnológico (GACTEC), el cual mediante la coordinación de organismos históricamente desvinculados, decidía sobre las políticas, prioridades y asignación de los recursos presupuestarios de la finalidad Ciencia y Tecnología del Sector Público Nacional. Por primera vez en la historia de Argentina se formularon, con criterio participativo y de consenso, tres Planes Plurianuales en el área de Ciencia y Tecnología (1997/1999). Sobre la base de las acciones que se venían desarrollando desde fines de 1992, se creó el Gabinete Social, que estaba presidido por el JGM e integrado por los ministerios de Trabajo, Economía, Educación, Salud, Interior, la Secretaría de Desarrollo Social y la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales–Programa Arraigo. Presidí la Comisión Nacional Asesora para la integración de Personas Discapacitadas, que ya venía funcionando en otro ámbito. Como JGM, atendí y supervisé en el terreno la problemática de las inundaciones en el Litoral, recorriendo y socorriendo las áreas afectadas (1998). Como resultante de estas inundaciones, se creó con la colaboración de FEMA (Federal Emergency Management Agency) de Estados Unidos y del gobierno de Israel, el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), presidido por el JGM e integrado por los ministerios del Interior, Defensa, Economía, Salud, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Recursos Naturales. Había 64 organismos en el Estado que tenían funciones vinculadas con las emergencias. Se unificó el mando en el JGM y se le dio una tarea a las Fuerzas Armadas, que contó con su total aceptación. Todos estos gabinetes con la presidencia del Jefe de Gabinete impiden la confrontación entre las áreas que desarrollan tareas comunes y le dan mayor eficacia a la utilización del presupuesto. De allí el rol que yo asumí como Jefe de Gabinete de Ministros. Ministro coordinador: ordenador y colaborador.

**“ La JGM sí intervenía periódicamente en el reordenamiento y reducción de partidas, en diálogo con los ministerios y secretarías**



### **Un tercer aspecto nodal de la JGM es el ejercicio de la administración del Estado, ya sea desde la designación de sus trabajadores y trabajadoras hasta la ejecución del presupuesto. ¿Qué desafíos encontró en esta tarea?**

La tarea principal en este caso era tener una buena coordinación con el Ministerio de Economía. El personal del Estado es designado por cada ministro y ministra. Como jefe de la administración del país y en la búsqueda de la institucionalización de la Jefatura de Gabinete de Ministros, se reglamentó el Artículo 30 de la Ley 24.624 para el archivado con soporte electrónico u óptico indeleble de la documentación financiera, de personal y la de control de la Administración Pública Nacional. La JGM se hizo cargo de la Coordinación de la Gestión y el Control de los Programas y Proyectos con asistencia financiera de Organismos Internacionales. En este marco se condujo un proceso de saneamiento de las obras sociales de los sindicatos, mediante un crédito obtenido en el Banco Mundial. Se creó el Sistema de Identificación Tributaria y Social (SINTyS), presidido por el JGM e integrado por la Secretaría de Equidad Fiscal de la JGM, la AFIP, el INDEC, la ANSES, la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo, el Registro Nacional de las Personas y la Secretaría de Asistencia Financiera a las Provincias del Ministerio del Interior, la Secretaría de Justicia, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. Como JGM también realicé reuniones periódicas con los organismos representantes de las y los consumidores para elaborar sistemas que hicieran que el pago de los servicios públicos y la atención por parte de las empresas estuvieran acordes con los reclamos de estos organismos. Tuvo éxito. Acompañé al ministro de Economía Roque Fernández a todas las reuniones con el Fondo Monetario Internacional con el objeto de demostrar que el ala política y el ala económica del Gobierno estaban en concordancia para sostener la política económica del gobierno. Independientemente de esto, como JGM trabajé por más de un año (1996/1997) para salir de la convertibilidad. La realidad con que chocó mi posición fueron las cuatro grandes crisis en la economía mundial que se produjeron a partir de 1995: México (efecto Tequila), Sudeste Asiático o Crisis del FMI (07/1997), Rusia (08/1998) y Brasil (01/1999). En este contexto, el mantenimiento de la convertibilidad permitió sobrellevar las cuatro crisis y recuperar índices positivos en nuestra economía (1998/1999), impidiendo el ataque de los especuladores internacionales y permitiendo entregar el Gobierno con U\$S37 mil millones de dólares en el Banco Central (contrariamente a la situación recibida en 1989, sin ninguna reserva en el Banco Central). Con respecto a la transferencia de

partidas entre áreas del gobierno, la política de la Jefatura de Gabinete era no inmiscuirse en las transferencias acordadas entre las áreas, ya que hubiera invadido las decisiones de las jurisdicciones. La JGM sí intervenía periódicamente (por lo menos dos veces al año) en el reordenamiento y reducción de partidas, en diálogo con los ministerios y secretarías. En el período 1989/1999 el presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación no podía ser modificado para incrementarlo, sí para reducirlo. Esto se debía a que lo recaudado (no había retenciones a las exportaciones), no alcanzaba la mayor parte de los años a la cifra de lo aprobado por el Congreso (un 25% de los presupuestos de los últimos 10 años).

**“ Interpretar que la salida del JGM como resultado de una crisis puede contribuir a la estabilidad del Presidente es un error y así ha quedado demostrado**

La JGM en coordinación con el Ministerio de Economía se encargaba de esa tarea de reducción y transferencia, manteniendo tres políticas prioritarias: 1) pagar las jubilaciones; 2) pagar los salarios del personal; 3) pagar los intereses de la deuda externa y atendiendo situaciones de excepción como las inundaciones (1998). Como JGM llevé adelante con éxito la Licitación Pública Nacional e Internacional para otorgar la concesión de la explotación, administración y funcionamiento de los Aeropuertos y se creó el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA). En cumplimiento de lo estipulado en la Constitución de 1994, la JGM elaboró un Proyecto de Reforma de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (1999), con la participación de especialistas locales y extranjeros y varios gobernadores de distinto signo político de Argentina, que no llegó a sancionarse. Por iniciativa del JGM, el Presidente ordenó por Decreto 828/1996 incluir en el proyecto de Ley de presupuesto 1997, partidas presupuestarias por \$11.000.000 que contribuyeron a la construcción del nuevo edificio de la A.M.I.A. y partidas presupuestarias por \$1.000.000 que contribuyeron al reciclado del edificio conseguido por el JGM cuando era Ministro de Cultura y Edu-

cación para la construcción del Museo del Holocausto, el cual fue inaugurado por el presidente Menem.

**En algunos casos, la salida del Jefe de Gabinete fue usada como “fusible” en momentos de crisis. ¿Considera que se trata de un aspecto positivo para la estabilidad del Presidente?**

Interpretar que la salida del JGM como resultado de una crisis puede contribuir a la estabilidad del Presidente es un error y así ha quedado demostrado. El Presidente tiene todo el poder para desplazar al Jefe de Gabinete o a cualquier ministro o ministra cuando lo considere necesario. Es su prerrogativa y debe ser su decisión, no la imposición de circunstancias o de algún otro poder.

**¿Qué características cree que deberían ser modificadas para mejorar el funcionamiento de la JGM?**

Cualquier modificación a las funciones del JGM que señala el Artículo 100 de la Constitución Nacional requiere una reforma constitucional. En ese caso, propongo para nuestra república la creación de un sistema de gobierno parlamentario.

**Si pudiera elegir alguna experiencia destacada durante su mandato, que ejemplifique la impronta y el rol que le dio al Jefe de Gabinete, ¿cuál sería?**

Llegar a la oficina a las 7 y retirarme a las 22.

ENTREVISTA A RODOLFO TERRAGNO

# “El presidencialismo se ha reforzado después de la reforma constitucional”





**1999**  
**2000**

Rodolfo Terragno fue el primer Jefe de Gabinete perteneciente a la Unión Cívica Radical, el partido político que bajo el liderazgo de Raúl Alfonsín impulsó la incorporación de esa figura en la reforma constitucional de 1994. Llegó al cargo el 10 de diciembre de 1999 con la asunción presidencial de Fernando de la Rúa. En menos de un año, las diferencias políticas lo llevaron a dejarle su lugar a Chrystian Colombo en octubre de 2000. Historiador y escritor, Terragno tiene una larga trayectoria en la función pública. Fue secretario de Estado y ministro de Obras y Servicios Públicos tras el regreso de la democracia y luego de la caída de la Alianza ocupó una banca en el Senado. Más recientemente, también fue embajador argentino ante la Unesco.



## **¿Cuál es su balance sobre la figura del Jefe de Gabinete, a 28 años de su creación y habiendo sido el primer dirigente radical en ocupar ese puesto? ¿Se cumplió ese objetivo originario?**

En realidad nunca hubo un Jefe de Gabinete. El Jefe de Gabinete es un personaje de la Constitución que nunca cobró vida. Según la Constitución debería ser el jefe de la administración general del país y el coordinador de la función pública; hacer los nombramientos de director general para abajo y hacer recaudar las rentas de la Nación. La Subsecretaría de Ingresos Públicos debería depender de él o ella, cuando haya Jefa de Gabinete. También tiene que ejecutar el presupuesto de la Nación, por lo cual la Secretaría de Hacienda también debería depender del Jefe de Gabinete; tiene responsabilidad ante el Congreso; tiene una serie de funciones que nunca se cumplieron porque la Constitución tiene un pequeño defecto: no es una orden, es una sugerencia; porque al Jefe de Gabinete lo nombra y lo puede echar el Presidente, de modo que la ley de declaración de necesidad de reforma decía que el objetivo era atenuar las funciones presidenciales. En la Convención, el miembro informante dijo que se trataba de desagregar funciones que hasta en ese momento habían estado en cabeza del Presidente. ¡Pero es el Presidente el que tiene que limitar los poderes del Presidente! Eso no es común.

“ **El Jefe de Gabinete es un personaje de la  
| Constitución que nunca cobró vida**

**Un rol clave del Jefe de Gabinete, al menos como lo pensó el radicalismo, era su relación con el Congreso, tomando algunos elementos de un Primer Ministro en el sistema parlamentario. ¿Cómo evalúa en ese contexto el vínculo del JGM con el Poder Legislativo?**

El Primer Ministro pertenece a un sistema parlamentario, donde en definitiva es el Parlamento el que gobierna. Hay un Presidente, o rey o reina, que representa el Estado, y el Primer Ministro que es el Gobierno y surge del propio parlamento, lo integra. Pero ese es un sistema distinto. Alfonsín quería un sistema parlamentario y lo propuso alguna vez. Pero no, este es un sistema mixto que, en cierta medida,

es semejante al francés pero más presidencialista. Hay que ver cuáles son los presidentes, desde que se implantó esto en el 94, y ¿qué ha pasado? ¿ha disminuido el poder presidencial o, al contrario, ha aumentado? ¡Ha aumentado! El presidencialismo se ha reforzado después de esa reforma constitucional.

**¿O sea que para usted, hasta ahora, ha sido más un funcionario a disposición del Presidente que un dirigente con características y facultades propias?**

Yo duré muy pocos meses en la Jefatura de Gabinete. Mi idea era que había que cumplir la Constitución, el Jefe de Gabinete debía cumplir las funciones que la Constitución establece. Pero como digo, la propia Constitución falla en esto cuando hace un “empleado del Presidente”, al que tiene que limitar la función presidencial, es un empleado.

**Si tuviera que proponer para mejorar esa situación, ¿diría que el Jefe de Gabinete tendría que ser designado por el Parlamento? ¿O se le ocurre alguna otra idea para que se cumpla el espíritu de los constituyentes del 94?**

Bueno, para eso habría que reformar la Constitución, yo creo que es mejor dejarla como está. Sería un riesgo reformarla. Si fuera el caso, podrían proponerse ciertas funciones del Congreso respecto del Jefe de Gabinete. El Congreso puede removerlo por un voto de censura y el Jefe de Gabinete tiene la obligación de ir todos los meses a rendir cuentas. Allí podrían introducirse ciertas funciones del Congreso al recibir los informes. Por el momento es una actitud pasiva, solamente recibe los informes.

**Algunos de sus colegas ex jefes de Gabinete destacaron que hace falta reforzar la función de evaluación y coordinación de las políticas públicas para mejorar la eficiencia del Gobierno. ¿Comparte esa idea?**

Sí, eso le serviría al Presidente, la acción operativa del Jefe de Gabinete. Pero eso tampoco se ha cumplido, en el sentido de que no hay una coordinación efectiva. Los distintos ministros no consideran que tienen un *primus inter pares*. Es muy difícil eso. La Constitución dice que tiene que coordinar las reuniones de Gabinete, convocarlas, presidirlas si no está el Presidente. Pero eso muy rara vez se ha dado. Eso sí es algo que se puede plantear y los propios presidentes deberían darle la bienvenida a la puesta en práctica de eso. Porque, por supuesto, el Presidente no puede estar coordinando la actividad de los ministerios. Es el responsable político, el que fija las normas, los objetivos, pero sí sería muy útil que el Jefe de Ga-

binete tuviera más funciones de coordinación. A veces se ha hecho, parcialmente. No de manera sistemática. Primero el Presidente tiene que darle al Gabinete la instrucción de que las funciones del Jefe de Gabinete van a ser esas, porque son las que marca la Constitución. Respaldar su autoridad como Jefe de Gabinete, porque las y los ministros no dependen de él. No hay una relación jerárquica pero sí hay una función de coordinación, de búsqueda de consensos y una acción del propio Jefe de Gabinete que tiene que tomar algunas decisiones, pero eso, si el Presidente no está de acuerdo no se puede hacer. Lo único que hay que evitar, y no sólo en el caso del JGM, son las internas interministeriales.

“ **Sería muy útil que el Jefe de Gabinete tuviera más funciones de coordinación. A veces se ha hecho, parcialmente. No de manera sistemática**

**El Jefe de Gabinete también fue pensado como una suerte de “fusible” ante una posibilidad de tensión o crisis política del Gobierno. ¿Sirve esa característica o termina siendo problemática también?**

En la medida en que no tiene el poder que la Constitución le asigna, no tiene ninguna importancia el cambio del Jefe de Gabinete. Nadie piensa que el rumbo del país o de la administración pública esté en manos del Jefe de Gabinete. De modo que cambiar al Jefe de Gabinete es como cambiar a cualquier ministro o ministra. Eso no resuelve una crisis política.

**Teniendo en cuenta su experiencia como Jefe de Gabinete, ¿podría describir alguna situación que muestre la impronta o las características del cargo?**

Por un lado la pugna por el abandono de la convertibilidad. Era un miembro solitario en el Gabinete. En la medida que el Jefe de Gabinete debe recaudar las rentas y ejecutar el presupuesto tiene una función económica muy importante que nunca se le ha reconocido. Yo sostenía que si no salíamos de la convertibilidad íbamos a una



hecatombe y esa fue una de las razones por las cuales no pude continuar. Y la otra fue cuando asumí la investigación sobre los presuntos sobornos en el Senado. Esas fueron situaciones críticas.

### **¿Esas situaciones terminaron por definir su salida del Gobierno?**

Por supuesto, porque ahí sí era ejercer una función importante. Intervenir nada menos que en la salida de la convertibilidad. Ir a fondo en una investigación sobre un hecho realmente importante como fue lo de las presuntas coimas en el Senado. Esas sí, no eran vistas como funciones del Jefe de Gabinete.

### **Estas situaciones parecen mostrar que es muy difícil que un Jefe de Gabinete pueda llevar adelante una “agenda propia”...**

No hay duda de que el Presidente siempre es el responsable político del Gobierno. El Jefe de Gabinete no puede estar “en rebeldía” o en alza contra eso. Pero sí es cierto que, en la medida en que se cumplieran las funciones que la Constitución marca, el Jefe de Gabinete tiene que tener una agenda. Porque si tiene que recaudar las rentas y tiene que nombrar personal, si la administración pública depende de él, si además tiene que ejecutar el presupuesto, lógicamente sí. En ese sentido sí, tiene que fijar su agenda. En verdad, todo ministro o ministra puede fijar su agenda, pero no puede fijar la agenda presidencial. Puede intervenir, puede conversar con el Presidente, es también una relación cooperativa, no sólo jerárquica. Depende por supuesto de la disposición, la capacidad del Jefe de Gabinete y de la apertura que tenga el Presidente.

### **Mencionó la salida de la convertibilidad y la influencia sobre el rumbo económico. ¿Hay un solapamiento con las funciones del ministerio de Hacienda en cuanto a esas tareas económicas de recaudar las rentas y ejecutar el presupuesto?**

Pasa que la Constitución creó un sistema *sui generis*. Hay un ministro de Economía que tiene muchas funciones como la producción agraria, la producción industrial, la política arancelaria, una serie de funciones pero la Constitución le está quitando unas funciones que siempre se han entendido y se entiende que dependen del ministerio de Economía. Recaudar las rentas y ejecutar el presupuesto, nada menos. El Jefe de Gabinete es el encargado de recaudar las rentas de la Nación pero la AFIP depende del Ministerio de Economía. Y los ministros no dependen del

Jefe de Gabinete, de modo que está separada la función que le correspondería. La ejecución del presupuesto no tanto, pero es más bien formal. Hay una cosa que sí ejerce en la función que es el cambio de partidas. Puede modificar el presupuesto pero eso en la práctica no se ha hecho con autonomía. Yo propuse que eso se terminara. Curiosamente, se supone que es una función del Jefe de Gabinete, pero un presupuesto tiene que ser cerrado, salvo que haya modificaciones que introduzca el Congreso.

### **¿A qué se refiere con cerrado?**

A que si se deja una puerta abierta continúa la pugna entre distintos sectores. Todos se abalanzan sobre eso. A las presiones que tiene el JGM para que mueva de acá a allá partidas, que desvista un santo para vestir a otro. Por supuesto no en grandes proporciones pero eso creo que anula la función del presupuesto, que es terminar cualquier pugna por un año.

“

**El Presidente debería convocar a su Gabinete, explicar cuáles son las funciones del Jefe de Gabinete, darle el poder necesario para que efectúe una coordinación real**

**Pero es posible pensar en estos tiempos tan dinámicos que se haga una previsión para un año que no sufra modificaciones? ¿Tendría que siempre pasar por el Congreso?**

El Congreso es el que puede sancionarlo y ampliarlo. Y no está mal en principio que haya una válvula para que se puedan ajustar situaciones coyunturales o algunos defectos o imprevisiones en el presupuesto sin tener que volver al Congreso a dictar una modificación. Pero ahí sí hace falta un Jefe de Gabinete con mucha autoridad porque sino el tironeo, el forcejeo es muy grande. Gobernadores, gobernadoras, otros ministerios, áreas nacionales reclaman casi como si fuera una

obligación que se les dé una partida presupuestaria. A mí también me generaba muchos problemas eso porque por ejemplo, una vez, se firmó un decreto para pasar fondos a la SIDE y ese decreto, que venía firmado por toda la línea, llegaba a mí y después se remitía al Presidente. Ese decreto decía “archívese” y no decía “publíquese”. Era un decreto secreto. Y entonces yo no lo firmé. Y eso creó un problema bastante serio porque además fue previo a la cuestión de las presuntas coimas en el Senado. Entonces eso tenía una gran importancia.

**Ahí se marca la relevancia de la personalidad y la decisión del Jefe de Gabinete. Un Jefe de Gabinete totalmente alineado con el Presidente hubiera firmado ese decreto seguramente.**

Y hubiese durado más en el cargo.

**Dada su experiencia y el tiempo que ya transcurrió desde la creación de la figura del Jefe de Gabinete, ¿qué cambio propondría para mejorar su funcionamiento y el del Gobierno?**

Creo que el Presidente debería convocar a su Gabinete, establecer unas reglas de juego, explicar cuáles son las funciones del Jefe de Gabinete respecto de los demás ministros, cuáles son sus responsabilidades, darle el poder necesario para que efectúe una coordinación real. Eso debería ser motivo de un consenso a nivel del Poder Ejecutivo para que fuera operativo en aquello que puede serlo. No va a tener la AFIP ni Hacienda, ni va a tener esas funciones tan independientes y tan limitantes del Poder Ejecutivo. Pero tiene múltiples funciones dentro de lo que prevé la Constitución. Por supuesto siempre depende de la personalidad. Ha habido jefes de Gabinete muy fuertes o muy débiles, pero además creo que una directiva presidencial al conjunto del Gabinete puede hacer más efectiva, más útil al propio Presidente, la coordinación del Gobierno.

ENTREVISTA A JORGE CAPITANICH

# “El cargo de Jefe de Gabinete requiere de una responsabilidad extrema”





**2002**



**2013**



**2015**



Jorge Capitanich fue el primer dirigente político en ocupar dos veces la Jefatura de Gabinete de Ministros. La primera, breve, fue en enero de 2002, durante el gobierno interino de Eduardo Duhalde, en plena crisis tras la renuncia del ex Presidente Fernando de la Rúa. La segunda, más extensa, durante el segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. Senador nacional, intendente de Resistencia y tres veces electo gobernador de Chaco, Capitanich le otorgó a su gestión en el Ejecutivo Nacional una impronta propia con una alta presencia pública.



**A 28 años de la puesta en marcha de la Jefatura de Gabinete y habiendo pasado por el cargo en dos oportunidades distintas, con más de 10 años de diferencia, ¿cuál es su primer balance sobre esta figura institucional?**

La figura del Jefe de Gabinete fue producto de la negociación dentro del Núcleo de Coincidencias Básicas con el objeto de establecer un mecanismo de atenuación del sistema presidencialista. No obstante, es importante señalar que respecto de las dos grandes clasificaciones de sistemas políticos, presidencialista y parlamentario, la incorporación del Jefe de Gabinete no plantea ningún mecanismo de alternación. Pese a que tiene una responsabilidad en la administración de los recursos y del presupuesto, ineludiblemente esta cuestión está fuertemente asociada al liderazgo del jefe político, que es el Presidente de la Nación. Tiene la importancia que le otorga la propia Constitución Nacional mediante los Artículos 100 y 101. También tiene un rol muy importante desde el punto de vista legislativo y su defensa política y pública en el Congreso. En tercer lugar, me parece muy importante su rol desde el punto de vista de la organización del Estado a través de la Ley de Ministerios y respecto al presupuesto y su ejecución, en virtud de los cumplimientos de los objetivos de la política de Estado. No cabe la menor duda de que es una figura de gran relevancia pero que podría ser susceptible de una reforma para darle mayor capacidad distributiva.

**“ Es una sana práctica la de poder concurrir activamente al Congreso para brindar un informe de gestión y una rendición de cuentas de manera permanente**

**¿A qué se refiere con “mayor capacidad distributiva”?**

La Jefatura de Gabinete no llega a ser una atenuación del sistema presidencial ni tampoco la estructuración de un sistema semipresidencial porque tiene limitaciones propias. No es elegido por el voto popular ni tiene la capacidad de designación de los ministros o ministras y de los funcionarios o funcionarias en forma autó-

noma. Creo que es una figura *sui generis* que desde su implementación ha tenido un proceso importante y amerita que en algún momento pueda llevarse a cabo una ronda de debate con todos los que tuvimos la oportunidad de asumir este rol. Pero bueno, creo que es una experiencia muy interesante.

**Una de las funciones centrales del Jefe de Gabinete es su relación con el Congreso. ¿Qué análisis hace del vínculo institucional con el Poder Legislativo? ¿Considera al informe ante las cámaras un mecanismo eficiente de rendición de cuentas y control entre poderes?**

A mí me tocó cumplir una agenda con tres perspectivas ciertas: primero, con la oposición política a través de las y los gobernadores e intendentes en la articulación de la política territorial; en segundo lugar, la agenda comunicacional con 318 conferencias de prensa que fueron bastardeadas por algunos medios y criticadas por otros, pero me parece que es un vínculo muy importante con la ciudadanía y, en tercer lugar, me tocó interactuar en el Congreso. Participé en el debate de muchas iniciativas legislativas en las respectivas comisiones y a su vez por ciertas circunstancias políticas, fui el único que pudo cumplir con lo que prescribe el Artículo 101 de la Constitución de ir a ambas cámaras en forma alternativa en el período de sesiones ordinarias, una vez por mes. En el año 2014 no concurrí en el mes de junio por disposición del Senado, pero siempre tenía una agenda de trabajo muy significativa y con una fuerte interacción con el Poder Legislativo. Es muy importante el rol del jefe de Gabinete en el marco de una interacción permanente con el Congreso, tanto en la defensa de las iniciativas legislativas en comisiones como cumpliendo acabadamente con lo prescripto por la Constitución. La verdad es que es un ejercicio democrático para mí muy amplio. Por las características no se puede reproducir un mecanismo de repregunta todo el tiempo porque es absolutamente imposible tener una relación de 1 contra 72 o 1 contra 257, en un esquema en donde es necesario regular minutos, horas, y obviamente capacidad de previsión de ese debate desde el punto de vista de construcción de agenda. Pero objetivamente, es una sana práctica la de poder concurrir activamente al Congreso para brindar un informe de gestión y una rendición de cuentas de manera permanente. Y, a su vez, esto también obliga a los equipos de gobierno y al mismo Jefe de Gabinete a tener un sistema de información muy acabado desde el punto de vista del cumplimiento de metas y de gestión.

## **Otro rol de la Jefatura de Gabinete es el de coordinación entre los ministros y las ministras. Existe un debate alrededor del lugar que debería ocupar dentro del Poder Ejecutivo, ¿cómo fue su relación institucional con el Presidente, las y los ministros?**

Yo he tenido dos experiencias: la primera fue breve (de cuatro meses) durante la crisis del 2001-2002, con Eduardo Duhalde como Presidente elegido por el Congreso, a través de la Asamblea Legislativa. En esa oportunidad, era muy joven y no tenía la experiencia que tuve cuando asumí el 20 de noviembre de 2013 como Jefe de Gabinete de Cristina Fernández de Kirchner. En mi primera experiencia era senador nacional elegido por la voluntad del pueblo de mi provincia y si bien tenía los bríos y la energía de mis años más jóvenes, naturalmente no acumulaba la experiencia que uno va transitando en la vida política. Lo que puedo afirmar es que, en ambas oportunidades, la relación tanto con el Presidente como con los ministros y ministras fue excelente. Hay una tarea de aprendizaje extraordinaria cuando se trabaja con quien ejerce la Presidencia con la experiencia política necesaria, es una tarea en donde uno realiza un posgrado con el mejor nivel, en las mejores universidades del mundo, a través de un enfoque teórico-práctico; y la verdad es que eso ha sido muy importante. También debo afirmar categóricamente que, independientemente del debate y las tensiones que siempre hay en determinados espacios políticos, hubo excelente relación con gobernadores, intendentes, intendentas, diputados, diputadas, senadores y senadoras. O sea, con todo el Congreso de la Nación y con todos los actores del sistema político, económico y social.

## **Otro aspecto central de la tarea del Jefe de Gabinete es la administración de los recursos del Estado a través de la ejecución del presupuesto, así como la gestión de sus trabajadores y trabajadoras. ¿Cómo desarrolló esta tarea?**

Es importante destacar cuáles eran los desafíos que nos encontramos. En la primera etapa, durante el año 2002, fue muy difícil por el nivel de emergencia pensar en una organización distinta del Estado. Lo que hicimos fue regular el instituto de la JGM mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia, reconociendo el carácter de *primus inter pares*. Considerando ese contexto, nos pareció muy importante el enfoque a la Ley de Ministerios y su abordaje del desenvolvimiento de la estructura organizativa del Gobierno. En la segunda etapa, en 2013-2014, instituímos un sistema de metas y una nueva organización, un nuevo paradigma desde el punto



de vista del control de la gestión del sector público. Creo que son aspectos que hacen a la modernización de la toma de decisiones en la ejecución de las tareas específicamente encomendadas por quien ejerce la primera magistratura.

“ **Es muy difícil en la Argentina ejercer el poder dentro de un sistema representativo, republicano y federal pretendiendo atenuar el poder presidencial** ”

**¿Es posible que el Jefe de Gabinete tenga una agenda propia o sólo debe llevar a la práctica la agenda del Presidente? ¿Hay margen para que se imponga su agenda en algunas áreas?**

Es muy difícil en la Argentina ejercer el poder dentro de un sistema representativo, republicano y federal pretendiendo atenuar el poder presidencial. Un presidencialismo atenuado, con una atomización de la representación política y con debilidad de los partidos políticos, hacen extremadamente compleja una tarea de innovación. Una alternativa óptima sería la posibilidad de que efectivamente el JGM sea designado por el Congreso, a propuesta del Presidente y sobre la base de un acuerdo político, pero en ese caso obviamente tiene que designar a las y los ministros. Y eso lo veo extremadamente complejo en un contexto en donde el ejercicio del poder político por parte del Presidente de la República debe ser indiscutible. Es muy difícil pensar en Argentina en un sistema parlamentario y es muy difícil pensar en un sistema presidencialista atenuado. Como gobernador de mi provincia, si me preguntan si es necesario tener un JGM, yo lo niego rotunda y contundentemente. ¿Por qué? Porque entiendo que uno es elegido por la voluntad popular para ejercer y liderar la jefatura política, pero también la jefatura y ejercicio de la administración del Estado. Ambas cuestiones, a mi modo de ver, son indisolubles. La experiencia indica que no es lo mismo quien ejerce el liderazgo político sobre la base del voto popular, que quien no lo hace sobre esa base. Y la verdad es que quien es elegido es el Presidente de la Nación.

## **Teniendo en cuenta su experiencia y si pudiera llevarlas adelante, ¿qué modificaciones implementaría para mejorar el funcionamiento de la JGM?**

Si bien la figura del JGM constituye una figura *sui generis*, la verdad es que es la que mejor se ajusta al desenvolvimiento de la responsabilidad de administrar el Estado, conforme a ciertas restricciones desde el punto de vista político-institucional. Por lo tanto, uno puede sugerir recomendaciones pero la verdad es que no podría sustituir ni el liderazgo ni la jefatura política emergente de la voluntad popular. Y eso se nota de una manera muy clara: el Jefe de Gabinete no puede sustituir el liderazgo del Presidente en la toma de decisiones, ni tampoco asimilar sus funciones a alguien que pueda delegar esa relación. Sinceramente, creo que como está (con sus idas y vueltas) es lo que mejor se adapta a la idiosincrasia de la Argentina. Igualmente, creo que merece por lo menos un debate entre todos aquellos quienes tuvimos esa responsabilidad porque siempre se puede mejorar.

“

**El Jefe de Gabinete no puede sustituir el liderazgo del Presidente en la toma de decisiones, ni tampoco asimilar sus funciones a alguien que pueda delegar esa relación**

## **¿Recuerda alguna experiencia durante su gestión que dé cuenta de la impronta del cargo o de la suya en particular?**

Tengo tantas anécdotas... En el año 2002 estábamos con tantos problemas: teníamos feriados bancarios, cambiarios, problemas de la salida de la convertibilidad. Entre idas y vueltas surgió un decreto que establecía los criterios de liquidación de divisas para exportadores de granos. La salida de la convertibilidad implicaba la capacidad de generación de divisas fruto de las exportaciones (esto fuertemente asociado a la campaña agrícola y sobre todo a la producción de soja) por lo que en una semana hubo dos decretos contradictorios respecto a los criterios de liquidación (y siempre teníamos algún problema: no se liquidaban divisas porque llovía, si llovía no se podía

cosechar, si no se podía cosechar, no se podía liquidar), entonces un día llamo a una de las entidades y le digo: “Bueno, hoy es un día espectacular, tenemos sol y podemos cosechar”. Entonces mi interlocutor me dice: “Sí, todo muy bien, pero sacaron un decreto que nos impide liquidar el saldo de divisas de exportación”. Yo me comunico luego con Jorge Remes (en aquel entonces era Ministro de Economía) y le digo: “Jorge mirá, hay una dificultad para liquidación de divisas que tiene que ver con tal decreto”. Y me dice: “¿Pero quién fue el que firmó tamaño nivel de resolución?”. Le digo: “¡Vos lo firmaste!”. “No, no puede ser”, me contesta. Lo que quiero transmitir como anécdota es que en la vorágine de una crisis, muchas veces uno tiene que tomar decisiones a una velocidad extraordinaria, que implica también ciertas contradicciones que obviamente dificultan la misma marcha en la ejecución del gobierno.

**Algunos de sus ex compañeros jefes de Gabinete señalaban que tenían una tarea de “bombero”, atendiendo emergencias de ese tipo que señala. ¿Coincide con esa lectura?**

Yo siempre transmito que éste debe ser uno de los peores cargos porque uno muchas veces es el más criticado. Por obvias razones, porque es el Presidente quien debe tener el mayor nivel de beneficio del ejercicio de esta responsabilidad, porque es el elegido por la voluntad popular, toma las decisiones y, en definitiva, deben ser bien implementadas por sus ministros y ministras. El JGM tiene una responsabilidad extraordinaria, es un cargo que exige una responsabilidad extrema, desde el punto de vista de la dedicación y el esfuerzo. En mi caso he tenido la posibilidad de comunicar las decisiones de gobierno, de participar del debate político en el Congreso y a su vez interactuar en la ejecución de las políticas públicas en el territorio, con gobernadores e intendentes. Es tener la enorme responsabilidad de coordinar acciones y responder a un liderazgo político como en mi caso, que respondía a Cristina Fernández de Kirchner, una persona extraordinaria desde el punto de vista de su formación y desde el punto de vista de su liderazgo, y que ha marcado una impronta en la historia argentina. Pero siempre agradezco la confianza tanto de Eduardo Duhalde y de Cristina Fernández de Kirchner porque finalmente creo que todos hacemos el máximo esfuerzo, poniendo lo mejor de nosotros mismos para mejorar la calidad de vida de millones y millones de argentinos y argentinas; y obviamente a veces en un contexto de crisis esto no se percibe. Pero uno siempre, a fin de cuentas, sabe que en un granito de arena está el aporte que hemos realizado cada uno de nosotros.

ENTREVISTA A SERGIO MASSA

# “La Jefatura tiene un papel central en la carrera administrativa y el control del gasto”





**2008**

**2009**

Sergio Massa fue el dirigente más joven en llegar a la Jefatura de Gabinete. Asumió el cargo con 36 años, luego de la renuncia de Alberto Fernández en 2008. Fue director ejecutivo de la ANSES, intendente de la localidad bonaerense de Tigre, también diputado nacional y candidato a Presidente. Fundó el Frente Renovador tras alejarse del PJ en 2013. En 2019 se integró a la alianza del Frente de Todos y encabezó la lista de diputados nacionales por la Provincia de Buenos Aires. Tras el triunfo electoral ejerció la presidencia de la Cámara de Diputados. Desde agosto de 2022 ocupa el cargo de ministro de Economía de la Nación.



**La Jefatura de Gabinete fue originalmente pensada como una institución destinada, entre otras cosas, a atenuar el presidencialismo argentino, entendido en aquel entonces como un problema para la estabilidad democrática y la República. A 28 años de su creación y después de haber ocupado el cargo, ¿cuál es su balance sobre esta figura institucional?**

El Jefe de Gabinete, más allá de que inicialmente fue pensado para atenuar el presidencialismo, hoy termina siendo un ministro coordinador, que coordina las acciones de gobierno con el resto del Gabinete, y funciona como articulador entre el Presidente y los ministros y ministras, entre el Presidente y el Parlamento. Y creo que más allá de que la Constitución tiene instrumentos para su remoción y para establecer mecanismos de articulación con el Parlamento, terminó siendo (de alguna manera) un instrumento del Poder Ejecutivo en la coordinación del Gabinete.

“

**El informe del Jefe de Gabinete al Parlamento se ha desvirtuado. Debería estar ceñido a un tema de actualidad y a tres temas en cada informe**

**Una de las características centrales del Jefe de Gabinete es su presentación ante el Congreso. ¿Qué análisis hace del vínculo institucional del JGM con el Poder Legislativo? ¿Considera que el informe ante las cámaras es un mecanismo eficiente de rendición de cuentas y control entre poderes?**

Primero, creo que la impronta de relación entre el Jefe de Gabinete y el Parlamento la fija cada Jefe de Gabinete de acuerdo al empoderamiento o no que realiza desde la Secretaría de Relaciones Parlamentarias. Creo que, en ese sentido, depende mucho de la valoración que desde el punto de vista institucional hace cada Jefe de Gabinete del Parlamento. Respecto al informe, yo creo que éste se ha desvirtuado, que ese manojito de preguntas que terminan realizando los legisladores y las legisladoras sin ejes temáticos, le ha quitado volumen pero sobre todas

las cosas consistencia al informe del Jefe de Gabinete, y creo que lo central sería que dicho informe esté ceñido a un tema de actualidad y a tres temas en cada uno de los informes, de manera tal de poder abordar a lo largo del año todos los temas del Estado pero tener concentradas las preguntas, con pregunta, respuesta y repregunta en cada uno de los informes.

**Otro rol fundamental de la Jefatura de Gabinete es el de coordinación política entre los ministros y las ministras. Existe, en ese sentido, un debate alrededor del lugar que debería ocupar el Jefe de Gabinete dentro del Poder Ejecutivo y su vínculo con el Presidente. ¿Cómo fue su relación institucional tanto con el Presidente como con los ministros y las ministras? ¿Incorporaría alguna modificación en este sentido?**

La relación entre el Jefe de Gabinete y el Presidente (y entre el Jefe de Gabinete y los ministros y ministras) depende mucho del vínculo entre el Presidente y el Jefe de Gabinete, y la capacidad de construir respeto, conducción y liderazgo del Jefe de Gabinete para con los ministros y ministras. Porque en definitiva es el *primus inter pares* de los ministros, pero obviamente la construcción de un *primus inter pares* tiene que estar cimentada en un plan de trabajo, un tablero de control de la gestión de cada ministerio, un mecanismo de control presupuestario muy fuerte a la hora de distribución de partidas y a la hora del control de ejecución de esas partidas; y la articulación y relación de la Jefatura de Gabinete con los ministerios más los organismos descentralizados de mayor capacidad de ejecución del Estado.

**Un tercer aspecto nodal de la JGM es el ejercicio de la administración del Estado, ya sea desde sus trabajadores y trabajadoras hasta la ejecución del presupuesto. ¿Qué desafíos encontró en esta tarea?**

Los desafíos más importantes son, por un lado, la priorización de todo lo que son los acuerdos multilaterales; el Jefe de Gabinete tiene la responsabilidad de definir (de acuerdo a los montos establecidos en los acuerdos con el BID, con la CAF, con el Banco Mundial) cuáles son los prioritarios en los préstamos, y en ese sentido es muy importante estar encima en el diseño de la priorización y ejecución de esos acuerdos. En lo que es el control presupuestario es clave que en cada decisión administrativa haya "premio y castigo" de acuerdo al nivel de ejecución de cada uno de los ministerios. Y por otro lado, la paritaria del sector público. La Jefatura

de Gabinete, tanto en la construcción, diseño y perfilamiento de la carrera administrativa como en el control de gasto a partir de llevar adelante las paritarias, tiene un papel central. Yo creo que eso, desde el punto de vista del funcionamiento, tiene por objetivo central el de llevar adelante (desde la Presidencia) un fuerte control del gasto, pero por sobre todas las cosas, un eficiente control del gasto.

**En algunos casos, la salida del jefe de Gabinete del Gobierno Nacional fue usada como “fusible” en momentos de tensión o crisis política. ¿Considera que se trata de un aspecto positivo para la estabilidad Presidente?**

El Poder Ejecutivo en Argentina es unipersonal. Todos los ministros y ministras son “fusibles” y en definitiva, una especie de amortiguador que de alguna manera debería evitar el desgaste y debería contribuir a sostener la autoridad, la voz de mando, la palabra presidencial; de manera tal que el Jefe de Gabinete o todos los ministros y ministras sean “fusibles” ante eventuales crisis es muy bueno.

“

**Que el Jefe de Gabinete o todos los ministros y ministras sean “fusibles” ante eventuales crisis es muy bueno**

**Teniendo en cuenta su experiencia y si pudiera llevarlas adelante, ¿qué características cree que deberían ser modificadas para mejorar el funcionamiento de la JGM?**

El tema central para mejorar el funcionamiento de la Jefatura de Gabinete tiene dos costados: un costado vinculado a aumentar las facultades de control del Parlamento sobre el funcionamiento de la Jefatura de Gabinete y por otro lado una cuestión vinculada al nivel de empoderamiento; que cada decisión administrativa, de alguna manera, condicione (en el buen sentido) el funcionamiento de cada uno de los ministerios. No sólo desde la ejecución de las partidas, sino también desde el tablero de control de gestión y el cumplimiento de las metas que cada ministerio se proponga.



**Desde un punto de vista más personal, si pudiera elegir una o algunas experiencias destacadas durante su mandato, que ejemplifiquen la impronta y el rol que le dio a la Jefatura de Gabinete, ¿cuál sería?**

Tengo muchas anécdotas: muchas políticas, muchas institucionales y de gestión. Yo estaba con un ministro tomando un café y charlando, me contaba sobre las dificultades que tenía para cerrar algunos temas de su área, y me contaba sobre los problemas que enfrentaba, y los errores que él veía que cometíamos como gobierno. Ingresaba a la oficina la Presidenta, quien le pregunta: “¿Y, cómo andamos?”. “Todo genial, todo bárbaro, acabo de cerrar tal tema...”, le responde. Yo siempre digo que el Jefe de Gabinete es el ministro de las malas noticias. Cuando un ministro o ministra tiene una buena noticia llama por teléfono al Presidente. Cuando tiene una mala, llama al Jefe de Gabinete para que éste le diga al Presidente que tiene una mala noticia.

ENTREVISTA A ANÍBAL FERNÁNDEZ

# “La responsabilidad política del Jefe de Gabinete es comunicar por el Presidente”





**2009** / **2015**  
**2011**

Aníbal Fernández es, junto con Jorge Capitanich, uno de los dos dirigentes que ocupó en dos ocasiones la Jefatura de Gabinete. Llegó por primera vez en 2009, luego de una extensa trayectoria en la función pública bonaerense y nacional. Fue titular de distintos ministerios y Secretario General de la Presidencia. En 2015, Cristina Fernández de Kirchner lo volvió a convocar para el puesto hasta completar su segundo mandato. A partir de 2020 se desempeñó como interventor de Yacimientos Carboníferos Río Turbio y en septiembre de 2021 fue designado al frente del Ministerio de Seguridad.



**Teniendo en cuenta la idea original con la que fue pensada la Jefatura de Gabinete y habiendo pasado ya 28 años de su puesta en funcionamiento, ¿cree que se cumplió con el objetivo de atenuar el presidencialismo?**

Yo creo que no, que eso no existió nunca. Si bien la reforma de la Constitución del 94 incorpora los Artículos 100 y 101, donde señala sus funciones específicas y define al Jefe de Gabinete de Ministros como el encargado de la administración general del país, la responsabilidad política la encabeza el Presidente (Art. 99 de la Constitución). La responsabilidad administrativa en cabeza del Jefe de Gabinete no lo hace un *primus inter pares*. Es un ministro más que cumple una función muy importante, porque es quien está detrás del Presidente en cosas muy cercanas y debe comunicar. Es imperioso que haya alguien que comunique. Por ejemplo: si hablamos de la pandemia, no hay nadie que pueda comunicar el tema como el Presidente de la Nación porque la sociedad lo está esperando. Al ser un tema muy delicado, necesariamente requiere de la voz del que manda para saber exactamente por dónde vamos. Pero con el resto de las cosas creo que debe haber alguien que se encargue específicamente de eso, y cuando el Presidente lo entienda así, verter él lo que sea necesario. Me parece que es la forma más ordenada. Y como la veo de esa manera, la ejercí de esa manera.

“

**El Jefe de Gabinete es un ministro más que cumple una función muy importante, porque es quien está detrás del Presidente**

**La cuestión de la comunicación no es algo que figure entre las responsabilidades institucionales del Jefe de Gabinete...**

No, no. Pero no tiene nada que ver. Estamos hablando de política. Hablo de la Constitución porque define la función, pero después vayamos a la política. Si hay alguien que tiene responsabilidades políticas es el Jefe de Gabinete. La función es política. Yo ejercí el cargo de esa manera porque estoy convencido que la responsabilidad

política del Jefe de Gabinete es comunicar por el Presidente las políticas grandes. Y cuando el Presidente tenga la vocación de expresarse, dirá lo que quiera decir.

**Una de las características centrales del Jefe de Gabinete es su presentación ante el Congreso. ¿Qué análisis hace del vínculo institucional del JGM con el Poder Legislativo?**

No le asigno un valor grande a eso. La verdad es que el Jefe de Gabinete tiene una tarea muy importante y muy grande como para ir todos los meses a una Cámara, porque la cantidad de preguntas son ¡millones! Para mí tendría más sentido hacerlo dos veces al año, en cada Cámara. Por ejemplo, a mediados de año va a ambas cámaras, y a fin de año otra vez, tiene sentido. O ante algún conflicto o una determinada razón política, pedir la presencia del Jefe de Gabinete me parecería bárbaro; pero ir todos los meses, ¿por qué? ¿qué indica eso? ¿no tiene nada para hacer? Y tiene que poner un ejército de gente para preparar información para responder preguntas que, a veces, las y los legisladores ni se acuerdan de haber preguntado. Con todo respeto lo digo, pero me parece que de esa manera se cumpliría con el objetivo que, seguramente, tenía el espíritu del que escribió ese Artículo de la CN.

**En principio, el objetivo de la presencia del JGM ante el Congreso es fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas o control entre poderes. ¿No lo ve así?**

No existe eso. Cuando yo era Jefe de Gabinete las preguntas iban de arriba de las 1.200, 1.300 preguntas y muchas de ellas eran lo mismo; con lo cual después se reunían en 300 preguntas. Y la verdad es que mucho sentido no tenían las preguntas. Había 10 o 12 preguntas que eran importantes, y el resto era una especie de tomarte examen. Por ejemplo: un día voy a la Cámara de Diputados y el Presidente del bloque radical me hizo una pregunta de 25 minutos, que redundaba en “¿Cómo van a explicar lo que van a hacer?”. Cuando termina de hablar y llega mi turno de responder le digo “Mire, yo no vengo a contar lo que voy a hacer, la Constitución no me obliga a expresar mis proyecciones, me obliga a contar lo que hice; con lo cual, si no tiene más por preguntar pasemos a otro”. A ver, como senador nacional y Presidente de la Comisión de presupuesto, muchas veces le pedí a ministros que vengan, y charlaban y exponían lo suyo, y era muy saludable eso, siempre muy saludable. Pero ahí se agota. Que viniera una o dos veces a exponer sobre cosas puntuales y grosas, tiene envergadura política.

**Mencionó la figura del *primus inter pares* y eso remite a la tarea de coordinación que se le asigna al Jefe de Gabinete con el resto de los ministros y ministras. ¿Qué balance hace de ese rol?**

El Jefe de Gabinete no es un *primus inter pares*, aunque la Constitución le dé rango, y hayan querido con eso “diluir” la figura del presidencialismo. No salió, gracias a Dios. No creo en eso. Pero sí tiene responsabilidades que las puede llevar a la práctica con un buen gesto, trabajando por ese mismo sentido, puede salir, se pueden armar cosas muy piolas y ejercer ese poder que le asigna por ser Jefe de Gabinete, yo lo valoro mucho eso. Termina siendo, sin ser un *primus inter pares*, una figura de decisión importante. Tiene muchas responsabilidades, que son específicamente las valoradas, porque ejecuta algunas políticas que el Presidente le ordena y que son muy particulares. No es *primus inter pares* pero ejecuta políticas distintas. Tiene que ver con lo que el Presidente haga. Es decir, qué función le va a asignar al Jefe de Gabinete.

“

**El Jefe de Gabinete no es un *primus inter pares* aunque la Constitución le dé rango, y hayan querido con eso “diluir” la figura del presidencialismo**

**¿En definitiva entonces el rol del JGM depende en gran medida de las características y la voluntad del Presidente?**

Sí, es eso lo que él tiene que decidir: si lo quiere hacer participar, participa, si no lo quiere hacer participar, no participa por más que la Constitución tenga un inciso específico de que hable o no hable... Es una decisión del Presidente.

**Volviendo a las atribuciones, el tema de la administración del Estado y la ejecución del presupuesto es otra facultad del Jefe de Gabinete. ¿Cómo evalúa su cumplimiento?**

Yo la ejecuté ciento por ciento. Nuestro equipo funcionó muy bien y conocíamos segundo a segundo cada expediente. Yo tenía por costumbre (siendo ministro tanto

del Interior como de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos) enviarles todos los viernes un *e-mail*, reclamándole a cada uno y cada una la información que me debían en términos administrativos. Cuando llegamos a la JGM, recibí durante todas las semanas, uno por uno a los ministros y las ministras, y los viernes les enviaba un *e-mail* diciendo “Te saqué todo esto”. Todo lo que sacaba yo, se los decía.

**Sobre la ejecución del presupuesto, hay allí también una discusión sobre si no existe una superposición de tareas con el Ministerio de Economía**

Ninguna. No, no tiene por qué haberla, porque eso sí es letra de la Constitución; que dice claramente que sos el administrador general del país, entonces la responsabilidad es tuya. Tenés que ocuparte vos de ese tema. Yo no dejaba expediente sin mirar, uno por uno de punta a punta.

**En ciertas circunstancias se consideró al Jefe de Gabinete como una suerte de “fusible” ante una determinada crisis política. ¿Sería esa una función positiva?**

No creo que sea un “fusible”. No conozco a ninguno que lo haya sido. No lo fue Bauzá, ni Rodríguez, ni Alberto, ni Massa... Cuando se fueron, lo hicieron por otra razón, que puede ser política o lo que sea. Con distintas visiones del Presidente respecto de la Jefatura, pero no porque esté utilizándolo como “fusible”, porque no ha habido ninguno que haya pagado cuentas yéndose de la JGM. No hay tal situación.

**¿Recuerda alguna diferencia entre la primera vez que llegó a la JGM en 2009 y la segunda, en 2015?**

No hay diferencia. La primera vez tenía que “aprender a tocar los botones de la botonera” y los tocamos todos, yo usé el 100% del poder que me asignaron; y la segunda vez, el primer día revolucionamos todo porque cada uno sabía qué hacer para ocuparse de lo suyo porque teníamos experiencia en la función pública. Cuando conocés “la cosa pública” hay que ponerse encima de todo.

**Algunos de los ex jefes de Gabinete manifestaron que la capacidad del Jefe de Gabinete para ejercer un poder propio era más bien limitada. ¿Comparte esa visión?**

No, yo no creo eso. El Presidente es el que te la tiene que dar, y vos la tenés que ejercer. Vos no te podés ceñir a “lo que te dijeron”, vos tenés poder para hacerlo, y tenés que avanzar.

ENTREVISTA A JUAN MANUEL ABAL MEDINA

# “La principal función de un Jefe de Gabinete es la coordinación”







**2011**  
**2013**

Juan Manuel Abal Medina se convirtió en el primer científico político en llegar a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Asumió el 10 de diciembre de 2011, tras la reelección de Cristina Fernández de Kirchner como Presidenta de la Nación. En su paso por la función pública fue vicejefe de Gabinete, senador nacional y embajador ante el Mercosur. Además, se desempeña como docente en las universidades de Buenos Aires, Quilmes, Arturo Jauretche y San Andrés, entre otras.



**La Jefatura de Gabinete fue originalmente pensada como una institución destinada, entre otras cosas, a atenuar el presidencialismo, entendido en aquel entonces como un problema para la estabilidad democrática. A 28 años de su creación y después de haber ocupado el cargo, ¿cuál es su primer balance sobre esta figura?**

En primer lugar hay que decir que la Jefatura de Gabinete es un híbrido institucional. El radicalismo, para poder legitimar el acuerdo que implicaba la reelección de Carlos Menem, tenía que por un lado conseguir cuestiones objetivas: el tercer senador, la elección directa del Jefe de Gobierno porteño, pero por otro lado también cuestiones que justificaran una atenuación del presidencialismo. En aquellos años, en la década del '90 estaba muy, muy en boga toda la literatura del hiperpresidencialismo. Como resultado de la transición democrática y el Consejo para la Consolidación de la Democracia que había armado (Raúl) Alfonsín con (Juan Carlos) Portantiero y otros intelectuales, ya en los '80 se hablaba de la importancia de modificar el régimen político más hacia un parlamentarismo o semipresidencialismo. Entonces, con esas ideas en la cabeza, van Alfonsín y los negociadores del radicalismo a los acuerdos que llevan al Pacto de Olivos y después construyen el Núcleo de Coincidencias Básicas. De ahí surge esta figura, con lo cual desde el principio es como un híbrido. O sea, en la figura en sí misma hay dos cosas distintas. Tenés por un lado, casi un Primer Ministro para un semipresidencialismo, por eso es el responsable de la administración del país, por eso los informes a la cámaras, por eso las cámaras pueden deponer al Jefe de Gabinete. Por otro lado tenés meramente un ministro coordinador. Por eso, en un mismo cuerpo institucional conviven dos cosas muy, muy distintas y conviven de forma complicada y compleja. Sobretudo porque es un tipo de institución muy ajena a nuestra tradición. En la tradición argentina, y en los presidencialismos en general, hay una dimensión presidencial que es el Presidente o la Presidenta coordinando y una dimensión ministerial que son personas que están a cargo de áreas administrativas del Gobierno. El Jefe de Gabinete no es ni lo uno, ni lo otro. Casi que es una dimensión en sí misma. Entonces, navegó durante estos 28 años, yéndose más para un lado o más para el otro. Dependiendo de los momentos históricos, de las personas que ocupaban el cargo, de un conjunto de circunstancias se fue navegando en tensión entre ambos focos. Si me preguntan cómo mejoraría ese diseño: llevándolo más claramente a un lado o más claramente al otro. Está demasiado en el medio. Podés hacer unas modificaciones institucionales para darle más características de Primer Ministro semipresidencial o reducirlas.

Sin una reforma profunda estructural no se podría pero sin llegar a eso podés buscar algunas formas intermedias.

### ¿Qué implicaría inclinarlo más hacia un lado o hacia el otro?

Ser más una ministra o ministro coordinador significa por ejemplo darle menos relevancia a los informes en las cámaras. Y en los dos casos lo que yo haría sí o sí es quitarle una tercera dimensión que tiene esta figura, que me ha tocado a mí y ahora por suerte no está clara, que es la dimensión puramente “ministerial”. Con la Jefatura de Gabinete ocurre lo que yo grafico como el “arbolito de navidad hogareño”. Es cuando una hija te trae una cosa y la ponés ahí en el arbolito, tu mamá te regala alguna otra cosa y también la ponés ahí... Pero vos tenés los arbolitos de navidad de los negocios que son todos del mismo color. Bueno, eso pasa cuando surge una pregunta del tipo: ¿Qué hacemos con la secretaría de Medio Ambiente? Bueno, la subimos de rango y la colgamos de la Jefatura de Gabinete. Pasó con Deportes en otro momento, o con Hábitat. Muchas veces se le dan áreas sustantivas al Jefe de Gabinete y eso para mí es un error. Es mucho más lógico quitarle las áreas específicas y darle mucho más el carácter transversal y de coordinación general.

“ Desde el principio, la Jefatura de Gabinete es un híbrido institucional. En la figura en sí misma hay dos cosas distintas

### Se refirió a los informes en las cámaras establecidos en el Artículo 101 de la Constitución Nacional, ¿son un mecanismo eficiente de rendición de cuentas la presentación del Informe del Jefe de Gabinete ante el Congreso?

No, no lo son en absoluto. Lo digo porque yo fui una víctima de él. Lo digo porque soy uno de los que lo vivió de los dos lados. Otorgándolo y recibéndolo, con jefes de Gabinete nuestros y ajenos. Otra vez, esto es lo que demuestra el carácter híbrido que decía al principio. Es una práctica que tendría sentido si el Jefe de Gabinete tuviese esa función más de *premier*. En la actualidad termina siendo una cosa muy ritualística que nunca se le termina de encontrar demasiado el sentido.

Se necesita tener un montón de gente respondiendo esas preguntas, llamando a los ministerios para que respondan preguntas. Tenés que hablar de cada tema como si supieras, los demás saben que no sabés o que no seguís ese tema. Se le ha buscado la vuelta, Capitanich quería cumplir e iba mucho. Marcos Peña al principio iba mucho y después no fue más. Se le han buscado todas las vueltas y hasta ahora nadie le ha encontrado una dinámica que sea medianamente útil para la rendición de cuentas. Esto expresa bien este carácter híbrido: es la práctica para un Jefe de Gabinete que no lo es.

“ **Un jefe de Gabinete es bueno o malo en tanto pueda llevar adelante las políticas que el Presidente le señale o le delegue en los hechos** ”

### **¿Y cuál podría ser la alternativa para ésto teniendo en cuenta que es una obligación constitucional?**

Tal vez se podría buscar que el informe del Jefe de Gabinete sea a los jefes o jefas de bloque. Tendríamos que intentar pensar algo que le dé una mayor utilidad práctica. Está en la Constitución pero bueno, la Constitución también dice cosas como que el Jefe de Gabinete tiene que “armar el Gabinete”. Son cosas que muestran la hibridez que surge cuando se hace un traslado acritico de una institución de un determinado sistema al otro. En Argentina nunca termina de quedar claro qué es... si es un brazo del Presidente, si es una figura en sí misma, si es un externo. Quedó muy, muy abierto... Lo que tenemos que rescatar siempre es que la principal función de un Jefe de Gabinete es la coordinación. Es muy difícil en los gobiernos en general y más ahora con la pandemia. La coordinación interministerial es un gran tema. El principal rol que tiene que tener un Jefe de Gabinete es trabajar en la coordinación interministerial.

### **¿Cómo debería ser la relación con el Presidente? ¿El jefe de Gabinete debería tener más autonomía?**

Como está la figura ahora, quitándole toda la pompa de *premier*, es central que esa

figura sea una persona de confianza del Presidente. Un Jefe de Gabinete es bueno o malo en tanto puede llevar adelante las políticas que el Presidente le señale o le delegue en los hechos. Encargate de tales ministerios o de tales temas. Lo demuestra un poco la historia de todos los jefes de Gabinete. Cuando funciona bien es cuando expresa realmente lo que el jefe o jefa de Estado lleva adelante. Cuando está un poco apartado no tiene ninguna capacidad de hacer nada distinto. Es como una quinta rueda. Es ridículo pensar un Jefe de Gabinete con agenda propia. En general cuando un Jefe de Gabinete asume cree que va a tener su propia agenda y después no la puede llevar adelante. Si lleva una agenda propia después no está llevando adelante la agenda que más tiene que tener que es la coordinación.

### **Otra de las responsabilidades del JGM es la ejecución del presupuesto nacional, ¿cómo analiza ese rol hasta ahora?**

Esa tarea es central. La atribución 1 del Artículo 100 del Jefe de Gabinete es ser el responsable de la administración general del país. Eso es lo que digo "coordinación". Es coordinar los sistemas transversales, el empleo, la capacitación, las compras, la incorporación de tecnología. Lo más interesante es avanzar en esa dirección. Una Jefatura de Gabinete que coordine ya no sólo de manera formal sino también la medición del impacto de las políticas públicas, el desempeño de los programas, la evaluación efectiva de las áreas de Gobierno. Me parece que cuanto más áreas nucleares, lo que se llama "centro de gobierno", mejor puede hacer tareas de coordinación. Para la coordinación es importante charlar con los y las ministras de cada área pero también tener información.

### **¿Cómo es el sistema de evaluación de políticas públicas actualmente y cómo se podría mejorar?**

En Argentina y en general en el mundo se habla mucho de evaluación del impacto y se hace poco. Está de moda pero se hace muy poco porque no es sencillo. Cuando yo fui Jefe de Gabinete hicimos algunas cosas interesantes para medir el impacto de algunas políticas públicas de Anses como la AUH, el Programa "Conectar Igualdad", pero a nivel macro hasta ahora hay poco. Alberto (Fernández) en el informe del 1º de marzo habló de una "agencia", yo he presentado un proyecto en el Senado al respecto. Sería una forma de darle un insumo muy útil al Jefe de Gabinete. Una buena agencia que sea capaz, con independencia, de medir más o menos objetivamente el impacto

de las políticas públicas serviría mucho para aumentar la calidad de la gestión del Estado. Más allá de lo que haga individualmente un ministro o ministra, porque cada ministro o ministra está mirando lo suyo. Ese rol es el más interesante de la JGM, la coordinación, la mirada estratégica y poder evaluar lo que se está haciendo.

“ **Ese rol es el más interesante de la JGM, la coordinación, la mirada estratégica y poder evaluar lo que se está haciendo**

**También se menciona al Jefe de Gabinete como un “fusible”... ¿Lo ve como esa ficha que se cambia para resguardar al Presidente?**

En ese momento se le quiso dar esa impronta. Es un rol de “fusible” pequeño. Mayor que un ministro o ministra, mucho menor que un *premier*. Te sirve para mostrar apertura, mostrar un cambio, por ahí ante una derrota electoral como ocurre o como me ocurrió a mí, como le ocurrió a Sergio Massa. Por las limitaciones que dijimos antes no es un “fusible” que hubiese permitido, como se intentó, por ejemplo en el 2001. Ahí hacía falta un Primer Ministro. Pero reitero, el Jefe de Gabinete no es un Primer Ministro por más que la forma, el texto que está alrededor, a veces quieran mostrarlo.

**¿Qué características se deberían cambiar o mejorar?**

Como politólogo y especialista me gustaría una reforma que vaya hacia el semipresidencialismo que es un sistema que se está demostrando bastante interesante en varios sentidos. Pero si nos movemos dentro del actual esquema, por nuestro diseño y nuestra tradición política, quitarle un poco al Jefe de Gabinete esa pompa y que actúe como un buen ministro coordinador.

**¿Recuerda alguna experiencia puntual de su paso por la gestión que grafique la impronta del Jefe de Gabinete?**

Un rol que tiene el Jefe de Gabinete, del que se habla poco pero yo lo llamo “el rol de bombero”. Tiene que intervenir cuando hay un gran conflicto que sobrepasa al

ministro o ministra puntual de ese área. Me acuerdo Alberto (Fernández) con el tema de la 125, que originalmente fue una resolución de la Secretaría de Agricultura. En mi caso, me acuerdo de la Ley de Medios y el AFSCA. O cuando se le pagó mal a los gendarmes, bueno ahí va el Jefe de Gabinete. Ese rol de bombero que no está tan visto también es un rol interesante que tiene que ver con la coordinación cuando todo anda bien, pero también coordinar cuando no todo anda bien.

ENTREVISTA A MARCOS PEÑA

# “El Jefe de Gabinete funciona como un pararrayos del Presidente”







**2015**  
**2019**

Después de 14 años consecutivos de Jefe de Gabinete pertenecientes a gobiernos peronistas, Marcos Peña llegó al cargo de la mano de Cambiemos, la alianza integrada por el PRO, la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica. Político de formación, construyó su carrera política junto al liderazgo de Mauricio Macri. Lo acompañó primero en la Jefatura de Gobierno porteño y luego en la Casa Rosada. Fue el segundo Jefe de Gabinete más joven de la historia y el segundo que más tiempo ocupó el puesto, completando los 4 años del mandato presidencial.



**¿Cuál es su primer balance sobre la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, a 28 años de su creación y habiéndose desempeñado en el cargo durante un mandato presidencial completo?**

Creo que el Jefe de Gabinete no ocupó el rol que pensaron las y los constituyentes que lo diseñaron, más como un modelo europeo de casi Primer Ministro, de atenuación del presidencialismo. Pero por otro lado, es figura útil para los presidentes y las presidentas, más parecido quizás al formato del *Chief of Staff* de Estados Unidos; como la figura que ayuda a coordinar la tarea de gobierno y en ese sentido, también, funcionar un poco como el pararrayos para el Presidente. En ese sentido tiene cosas interesantes, aunque no siguiendo estrictamente la letra de la Constitución.

**Uno de los roles centrales del Jefe de Gabinete es su relación con el Congreso. ¿Cómo evalúa ese vínculo institucional? ¿Es eficiente el informe que presenta ante las cámaras como mecanismo de rendición de cuentas?**

Hubo distintos momentos, distintas etapas. Centralmente, al no ser una cuestión muy rígida sino que depende de cada Presidente y cómo se relaciona con el Congreso, tiene cosas interesantes y necesarias. Es una rutina que ayuda pero también es cierto que depende de cuánto vínculo tenga el resto del Gabinete con el Congreso. Viendo la experiencia hoy de las presentaciones virtuales de los ministros en las comisiones, creo que en general nos pasa al revés: cuanta más interacción haya con el Congreso, mejor. Cuando hay poca interacción, o cuando sólo se limita la interacción a este mecanismo, por ahí se vuelven demasiado extensos los cuestionarios, demasiado extensas las presentaciones porque se tratan demasiados temas y no necesariamente se puede profundizar, pero sin dudas es mejor eso que el no diálogo.

**Algunos de sus colegas señalan que no es posible para un Jefe de Gabinete responder sobre todos los asuntos de la gestión y que para temas específicos están los ministros y las ministras, ¿comparte esa idea?**

La presentación del Jefe de Gabinete es más para poder monitorear el rumbo general o una cuestión política particular que esté pasando. En general es difícil pensar que se concentre en él toda la tarea cuando hay muchos mecanismos para trabajar. La relación política también la trabaja el ministro del Interior, a veces el propio Presidente.

Hay distintos mecanismos pero sin dudas lo interesante es generar una obligación de una rutina de diálogo entre los poderes. Es súper necesario.

“ **La presentación del Jefe de Gabinete es más para poder monitorear el rumbo general o una cuestión política particular que esté pasando**

**Otro rol central del Jefe de Gabinete es la coordinación interministerial. ¿Cómo analiza esa relación con los demás funcionarios y funcionarias nombrados por el Presidente?**

Yo veo que hay dos tareas distintas que dependen mucho del Presidente, que es quien define el alcance de esa tarea y diseña su equipo en función de eso: una, que encuentro más parecida al clásico rol del *Chief of Staff* de la Casa Blanca, que es coordinar la relación de los ministros y ministras en cuanto al Presidente y la agenda del Presidente, la agenda de la Casa Rosada, y la síntesis de lo que está pasando en el Gobierno en cuanto al Presidente. Y por otro lado, la tarea de coordinación de políticas públicas dentro de los ministerios o entre los ministerios. Ahí tuvimos distintas experiencias cuando generamos esta idea de “Centro de Gobierno” donde había un equipo que podía seguir lo que estaba pasando, y ayudar a articular en casos de diferencias o necesidad de articulación entre los diferentes ministerios. En general, la mayoría de las políticas públicas interactúan entre varios ministerios y en ese sentido es muy útil una Jefatura de Gabinete que ayude a generar una instancia de coordinación, y sobre todo de resolución de conflictos o diferencias que siempre pueden existir a lo largo de una gestión. Esos dos roles dependen mucho de la impronta o el estilo de gestión del propio Presidente.

**¿Dentro de ese rol de coordinación y resolución de diferencias también se encontraría la evaluación de políticas públicas?**

En el tema de evaluación, en general, la Argentina está un poquito atrás con respecto a otros países, pero creo que se ha avanzado en esto de desarrollar siste-

mas de gestión para todo el Gobierno, la posibilidad de poder definir cuáles son las métricas con las que se evalúa, cómo son los objetivos, muchas veces relacionado eso con el presupuesto; y obviamente ahí se genera un equilibrio delicado en términos de dónde empieza la coordinación, dónde empieza la evaluación y dónde empieza el control o la supervisión directa; depende mucho del diseño del Gabinete. A mí me gusta la imagen o figura de “Centro de Poder” porque se puede auspiciar al Presidente que evalúa, sobre todo las prioridades estratégicas del Presidente, en función de los objetivos y las metas. Es un enfoque distinto a la evaluación de todo el Gobierno, que a veces lo puede hacer la Jefatura de Gabinete, o también lo puede hacer un área específica.

**Desde el punto de vista institucional, la otra función que contempla la Constitución para el Jefe de Gabinete es la de administración del Estado, ¿qué desafíos representa esta tarea?**

En la práctica es un rol que se trabaja mucho en conjunto con el Ministerio de Hacienda. Desde el momento en que se concibe más como una pieza de un equipo presidencial y no como un “Primer Ministro” con obligación parlamentaria, ese rol entra en juego en función del equipo general, tanto con el Ministerio de Hacienda como con el de Trabajo, con distintas áreas que tengan que ver con las funciones específicas. Pero en general, está dentro de las tareas que se cumplen y articulan como parte del día a día de la gestión; así como tenés que articular una acción política con el Ministerio del Interior, articulás la acción de administración con el de Hacienda. También sé que en cada etapa, a lo largo de estos 28 años, ha habido distintas funciones en ese sentido; a veces va a haber más delegación, otras veces menos delegación. De vuelta, depende del diseño. Yo creo que por eso, con el tiempo, el Jefe de Gabinete se fue trasladando cada vez más a la Casa Rosada, y menos a Somisa (NdE: el edificio de Jefatura de Gabinete ubicado en Julio A. Roca 782), ¿no? Como imagen de ese cambio de rol.

**Si bien la moción de censura nunca llegó a utilizarse contra un Jefe de Gabinete, en algunas oportunidades el Presidente lo removió usándolo como “fusible” frente a una situación de crisis. ¿Le parece un aspecto positivo del cargo?**

Sí, todos los ministros y ministras por definición cumplimos estando en la función pública un poco ese rol. Lo que es cierto, también, es que muchas veces depende

del perfil de equipo que se armó. Si el Jefe de Gabinete es alguien muy cercano al Presidente muchas veces se diluye el rol de “fusible” porque se emparentan mucho las dos cosas. Depende un poco de esa relación, o de cómo se conforma el Gabinete. Es un equilibrio. Si ponés a alguien que no es muy cercano al Presidente y responde más a una cuestión de la coalición política, puede funcionar más como “fusible” pero al mismo tiempo genera más crisis política. Y si ponés a alguien más cercano al Presidente tenés “menos valor” en términos de “fusible”, porque parecería que el “fusible” va a complicar cien por cien. Pero en general, para mí está bien la imagen del “pararrayos” porque el Jefe de Gabinete es una instancia más para flexibilizar un poco las rigideces del presidencialismo y darle una herramienta más al Presidente para administrar en tiempo de crisis.

“ **El JGM es una instancia más para flexibilizar un poco las rigideces del presidencialismo y darle una herramienta más al Presidente para administrar en tiempo de crisis**

**Si pudiera llevar adelante alguna modificación o tuviera que pensar alguna propuesta para mejorar el funcionamiento del Jefe de Gabinete, ¿qué diría?**

A priori, creo que institucionalmente no son necesarias modificaciones. Para empezar, trataría de cumplir lo máximo posible el espíritu de la parte referida a la gestión y la coordinación política intra poderes. Me da la sensación de que en general, se puede fortalecer este rol de Centro de Gobierno y de fortalecer la capacidad del Presidente para poder llevar adelante una administración. Quizás a través de la incorporación de más herramientas tecnológicas, de sistematizar las relaciones políticas pero hacia afuera, no sólo hacia adentro, la posibilidad de incorporar otras herramientas que puedan ayudar o auxiliar al Presidente a la hora de gestionar; generar más virtualidad para complementar lo que es la interacción con el Congreso. Pero *a priori*, no creo que haga falta modificarlo en términos institucionales, creo que es más un tema de diseño.

**¿Es posible que el Jefe de Gabinete tenga una agenda propia o sólo debe llevar a la práctica la agenda del Presidente? ¿Hay margen para que se imponga su agenda en algunas áreas?**

Siempre dentro del marco de la voluntad política del Jefe de Estado, sí se pueden establecer prioridades, en la división de tareas. También las y los presidentes, por formación y vocación, se focalizan más en unos temas que en otros: creo que eso es bueno y ayuda que sea complementario el Jefe de Gabinete para tener una mirada más fuerte sobre otros temas que no necesariamente sean los que sigue personalmente el Presidente; creo que eso es parte de la delegación de tareas. Lo que no puede ocurrir es que un Jefe de Gabinete no esté totalmente alineado en la tarea de coordinación con el Presidente

**¿Recuerda alguna experiencia durante su gestión que dé cuenta de la impronta del cargo o de la suya en particular?**

Probablemente las visitas a los recintos de las cámaras del Congreso fueron los momentos más gráficos para visualizar la función del Jefe de Gabinete. Siento que pudimos dar una marca de cumplimiento a eso, que también te ayuda a repensarlo. Como lo hemos hablado con Santiago (Cafiero) durante la transición, creo que hay que dedicarle el tiempo necesario para probar el método y ver qué cosas se pueden hacer mejor. Fue mi aporte. Y esas largas jornadas en el Congreso a mí me enseñaron un montón, creo que fueron útiles para todos y todas, más allá de lo específico, para generar una continuidad y un espacio de diálogo político. Como anécdota diría eso, el recuerdo de esas maratones en las cámaras, donde cada una tenía sus características. Pero la de Diputados fue sin dudas la más exigente y más intensa.



ENTREVISTA A SANTIAGO CAFIERO

# “Hay que seguir dotando de instantaneidad, tecnología y precisión a la Jefatura de Gabinete”







**2019**  
**2021**

Santiago Cafiero llegó a la Jefatura de Gabinete el 10 de diciembre de 2019, bajo la presidencia de Alberto Fernández, y se mantuvo en el cargo hasta septiembre de 2021, cuando fue designado Canciller. Politólogo de la Universidad de Buenos Aires, inició su carrera política en San Isidro, donde fue concejal entre 2009 y 2013 y candidato a intendente. En la Provincia de Buenos Aires se desempeñó como subsecretario de Industria, Comercio y Minería, viceministro de Desarrollo Social, subsecretario de Políticas Sociales y subsecretario de Modernización.



**¿Habiendo ocupado el cargo en un momento tan complejo como fue la crisis sanitaria desatada por el COVID-19, cuál es su balance sobre la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, en el marco de los 40 años de democracia ininterrumpida y de los 28 años de su creación?**

El rol de coordinación que realiza el Jefe de Gabinete con todos los miembros del Gabinete nacional y entre éstos y el Presidente resultó, en mi opinión, fundamental durante la pandemia. En un momento tan complejo como fue la pandemia generada por el COVID-19, el Estado Nacional tuvo que encarar, en primer lugar, la cuestión sanitaria e inmediatamente después enfrentar una crisis de múltiples dimensiones generada por la interrupción de todas las actividades. Las políticas públicas que se diseñaron e implementaron durante la pandemia requirieron de creatividad, coordinación y articulación entre diferentes ministerios y agencias del sector público nacional y provinciales. También fue muy relevante la interacción con el sector privado para dar cuenta de las distintas especificidades de cada actividad y poder articularlas con las medidas de cuidado de la salud y recomposición de ingresos. Para dar un ejemplo concreto, no era lo mismo pagar salarios a las y los trabajadores en relación de dependencia del sector privado industrial que asistir a las y los trabajadores de la cultura o a aquellos que se desempeñaban en la informalidad.

**Uno de los roles centrales del Jefe de Gabinete es su relación con el Congreso. ¿Cómo evalúa ese vínculo institucional? ¿Son eficientes el informe y la Memoria que se presentan ante las cámaras como mecanismo de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo?**

La Memoria se presenta una vez por año, en ocasión del inicio de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional. La Memoria resulta valiosa porque allí se explicitan las prioridades y se hace un *racconto* de todos los programas que se han ejecutado durante el año y sus resultados. La Memoria es relevante porque se trata de una de las instancias en las que el Poder Ejecutivo rinde cuentas ante las y los legisladores. Por ejemplo, en la Memoria correspondiente al año 2020 —que fuera presentada en marzo 2021— hicimos un esfuerzo adicional para dar cuenta de lo que el Estado tuvo que enfrentar para atravesar la pandemia y pusimos a disposición, también, una serie de infografías que recogían los datos principales de las principales políticas implementadas para contrarrestar el efecto económico de la pandemia: ATP, IFE, bono a trabajadoras y trabajadores de la salud, crédito a tasa cero para monotributistas, en-

tre otras. Por otra parte, el Jefe de Gabinete debe ir regularmente al Congreso a dar un informe sobre la marcha del Estado. Estos informes se realizan, alternativamente, ante la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Esta también es una instancia importante de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo porque allí las y los legisladores pueden hacer preguntas específicas. Ese informe se entrega en forma escrita y, en paralelo, el Jefe de Gabinete da un informe verbal en el que da cuenta de los principales temas de la gestión.

**Algunos de sus colegas y académicos señalan que es necesario reformular el informe del Jefe de Gabinete ante las cámaras, porque, entre otras cosas, es imposible responder sobre todos los asuntos de la gestión a la vez y contestar a tantos legisladores y legisladoras nacionales a la vez. ¿Comparte esa idea?**

El informe sistemático que debe realizar el Jefe de Gabinete tanto ante la Cámara de Diputados como ante la Cámara de Senadores constituye un espacio valioso de intercambio entre poderes. Por supuesto y como toda herramienta de gestión y evaluación, quizás podría ser más efectiva. Por ejemplo, si se instituye un mecanismo por el cual los jefes y jefas de cada bloque organicen las preguntas de las y los legisladores, con anterioridad a su envío a la Jefatura de Gabinete. Así se podrían evitar las repeticiones, solicitar tempranamente aclaraciones respecto al alcance de la consulta y organizar los temas de forma tal que las respuestas del Jefe de Gabinete puedan ser más asertivas. Suele suceder que se reciben muchas preguntas sobre un mismo tema, con mínimas diferencias, y muchos legisladores tienen inquietudes similares que podrían agruparse y/o consolidarse para lograr una discusión más organizada y profunda. Como dije antes, esta interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es de primera importancia y las consultas que las y los legisladores tienen sobre la marcha del gobierno merecen la mayor de las atenciones. Al mismo tiempo, es necesario tomar nota de algunas novedades que han ido modificando la dinámica de las presentaciones del Jefe de Gabinete. En particular, a partir de la aparición de las nuevas formas de comunicación y la irrupción de las redes sociales. Estas novedades en materia de comunicación tienden a generar un sesgo en las preguntas y, también, en la dinámica en el recinto durante la exposición del informe. Algunas veces esta dinámica pueden atentar contra el espíritu del informe, generando un sesgo por los “golpes de efecto” y las “chicanas” que en realidad dificultan el análisis del fondo de los temas.

**Otro rol central del Jefe de Gabinete es la coordinación interministerial. ¿Cómo analiza esa relación con los demás funcionarios y funcionarias nombrados por el Presidente?**

Se trata de una función primordial de la Jefatura: organizar y coordinar el trabajo de las y los ministros y de otras agencias del gobierno, asegurar un vínculo fluido y eficiente entre el Presidente y sus ministros y ministras, que las directivas presidenciales sean comprendidas y aplicadas y que las y los ministros actúen coordinadamente entre sí, ya que las políticas públicas usualmente requieren de la intervención de más de una cartera.

**Desde el punto de vista institucional, la tercera función central que contempla la Constitución para el Jefe de Gabinete es la de la administración del Estado, ¿qué desafíos representó para usted esta tarea?**

Una de las tareas fundamentales del Jefe de Gabinete es el análisis del presupuesto y su asignación a cada ministerio. Eso es absolutamente clave para el buen desempeño de todas las políticas públicas, no solo por su asignación por programa y por ministerio sino también en lo que concierne a la cuestión federal. Por ejemplo, los programas de ATP e IFE, cada una de las cuales insumió un punto del PIB, sin la coordinación de la Jefatura de Gabinete hubieran sido imposibles. Se trató de programas novedosos, que alcanzaron una gran cantidad de personas (casi tres millones de trabajadoras y trabajadores formales en el caso del ATP y nueve millones en el caso del IFE) que, además, debían desplegarse en tiempo récord para hacer frente a la disminución de los ingresos familiares por el impacto de la pandemia en la movilidad de las personas. Lo mismo ocurrió cuando hubo que diseñar e implementar las distintas etapas del aislamiento (ASPO, DISPO) a lo largo y ancho de todo el país.

**Si bien el mecanismo de la moción de censura nunca llegó a utilizarse contra un Jefe de Gabinete, en algunas oportunidades el Presidente elige removerlo usándolo como “fusible” frente a una situación de crisis. ¿Le parece un aspecto positivo del cargo?**

Los únicos elegidos por el pueblo son la o el Presidente y la o el Vicepresidente, en el caso del Poder Ejecutivo y las y los diputados y las y los senadores, en el caso del Poder Legislativo. Todos los otros funcionarios que son designados por el Presidente pueden ser removidos. Se trata de una facultad presidencial que hace al desempeño del gobierno.

### **Si pudiera llevar adelante alguna modificación o tuviera que pensar alguna propuesta para mejorar el funcionamiento de la Jefatura de Gabinete, ¿qué diría?**

Considerando que la Jefatura de Gabinete de Ministros tiene un rol de coordinación interministerial, sería deseable aceptar aún más la vinculación entre ministerios que muchas veces por cuestiones de tiempo o simplemente de lógicas individuales terminan accionando como compartimentos estancos. En este sentido, hay que seguir fortaleciendo y dotando de instantaneidad, tecnología y precisión aquellas áreas de la Jefatura que llevan adelante el mapa de acción estatal, para que las políticas públicas puedan planificarse, impulsarse e implementarse siguiendo criterios y estándares comunes. Asimismo, en el marco de un supuesto control político muchas tramitaciones de naturaleza administrativas como designaciones de cargos de menor jerarquía y/o contrataciones son sometidas a un control que termina generando exceso de burocracia y lentitud, sin ningún tipo de beneficio.

### **¿Recuerda alguna experiencia puntual durante su gestión que dé cuenta de la importancia del cargo o de la suya en particular?**

Mi experiencia como Jefe de Gabinete estuvo signada por una pandemia global que tuvo dimensiones que no se habían presentado en más de cien años. Creo que lo que vale la pena rescatar es la celeridad y eficacia con la cual el Estado Nacional respondió para morigerar el impacto de la pandemia del COVID-19. El conjunto de medidas implicó una coordinación de acciones y de distribución fondos a lo largo y ancho de país que, en total, sumaron más de siete puntos del PIB. En términos de medidas de sostén de los ingresos y el empleo, las más importantes fueron el IFE y el ATP por la masividad de su alcance y por la velocidad con la que fueron implementadas. Para que tengamos en cuenta la celeridad en la reacción del gobierno es importante recordar que el ASPO se decretó el 20 de marzo de 2020. El 24 de marzo se publicó el DNU que ponía en marcha el IFE y el 31 de marzo salió el decreto de creación del ATP. En el medio se decretó la suspensión de los cortes de servicios públicos, se prohibieron los despidos sin causa y los desalojos y se congelaron los alquileres. También se creó el FOGAR que fue un instrumento que permitió avalar créditos a MiPyMES, se incrementó el seguro de desempleo, entre muchas otras medidas que se diseñaron e implementaron en pocas semanas. Según algunos estudios comparativos, la Argentina fue uno de los países más activos en adoptar medidas para dar respuesta temprana e intentando alcanzar a toda la población. Fue el único país que estableció la

prohibición de despidos, además se incrementaron los montos de subsidio al desempleo y se decretó el pago de la doble indemnización durante 2020. Se establecieron licencias para trabajadoras y trabajadores con responsabilidades de cuidado y en grupos de riesgo y se reglamentó el trabajo remoto. También se estableció como política de amplio alcance de reducción de cargas patronales y de las alícuotas destinadas al sistema de previsión. Según un estudio realizado por la CEPAL, la Argentina se ubicó en segundo lugar entre los países de América Latina en relación con la cantidad de medidas tomadas para enfrentar la crisis. Bien vale la pena recordar que todas estas acciones se desarrollaron apenas 99 días después de haber asumido el gobierno y en un contexto económico muy adverso, producto de la crisis de balanza de pagos generada por el gobierno anterior.







Anexo I

**Evolución de las  
estructuras organizativas  
de la Jefatura de Gabinete  
de Ministros**



## Introducción

En el siguiente anexo intentaremos realizar un aporte para el análisis de la evolución de las estructuras organizativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La información disponible hasta el momento permite hacer una primera reconstrucción de sus 28 años de vida y formular un análisis preliminar, en base a dos fuentes principales de alto valor para un estudio institucional.

La primera es una presentación al respecto realizada por la propia Jefatura de Gabinete de Ministros en el año 2007, cuando su titular era Alberto Fernández. Allí se describe el desarrollo funcional e institucional desde sus orígenes hasta esa fecha, a partir de la investigación sobre los puestos superiores de la estructura.

La segunda es una publicación del año 2003 de la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG). En esa fecha, la AAG editó un documento sobre el rol de coordinación de la gestión pública que realiza la JGM, de acuerdo con la mirada institucional imperante en aquel momento. Allí se describen las agendas y gabinetes interministeriales que funcionaron durante la convulsionada transición política de 2002-2003, tras la caída del presidente Fernando de la Rúa.

Adicionalmente, se cuenta con una cantidad de información fragmentada sobre la normativa dictada a lo largo del tiempo en relación a los niveles inferiores de la estructura de la JGM. Sin embargo, esa información no se encuentra sistematizada y se desconoce en detalle su grado de cobertura. Más allá de estas limitaciones, en este anexo se muestra una primera reconstrucción de las transformaciones que ha sufrido la organización de la JGM desde 1995 a la actualidad.

### **Hacia una primera aproximación analítica de las estructuras organizacionales de la Jefatura de Gabinete**

Una primera lectura de la información disponible permite advertir que la JGM se organizó inicialmente en torno a las funciones básicas establecidas por mandato constitucional y sin una mirada muy definida sobre el rol institucional de la jurisdicción más allá de esas tareas. Así, la primera estructura delineó cuatro áreas amplias que

respondían a las responsabilidades política (parlamentaria), administrativa, presupuestaria y de coordinación.

A lo largo de su primera década de vida, esta situación se fue perfeccionando y la estructura de la JGM fue adquiriendo contornos más nítidos, centrados en una doble mirada hacia dentro del aparato estatal (administrativo-presupuestaria) basada en políticas de apoyo y otra mirada más integral, basada en políticas estratégicas y acciones de coordinación, sin generarse políticas sustantivas de productos o servicios directos a la ciudadanía.

En consonancia con esta interpretación, la estructura se fue ampliando y fortaleciendo con la excepción del período 2000-2001, en el cual se produjo una reducción, más a tono con el ajuste del aparato estatal en tiempos de crisis que con una pérdida concreta de funciones.

En 2003 se produce un primer cambio sustantivo. Del nuevo diseño estructural se advierte que la JGM va reduciendo el rol de coordinación y, en menor medida, de definición de políticas estratégicas, conservando las funciones administrativo-presupuestarias e incorporando a su órbita algunas áreas de producción de políticas sustantivas como Deportes, Comunicación o Ambiente, originalmente pertenecientes a ámbitos ministeriales o al área de Presidencia.

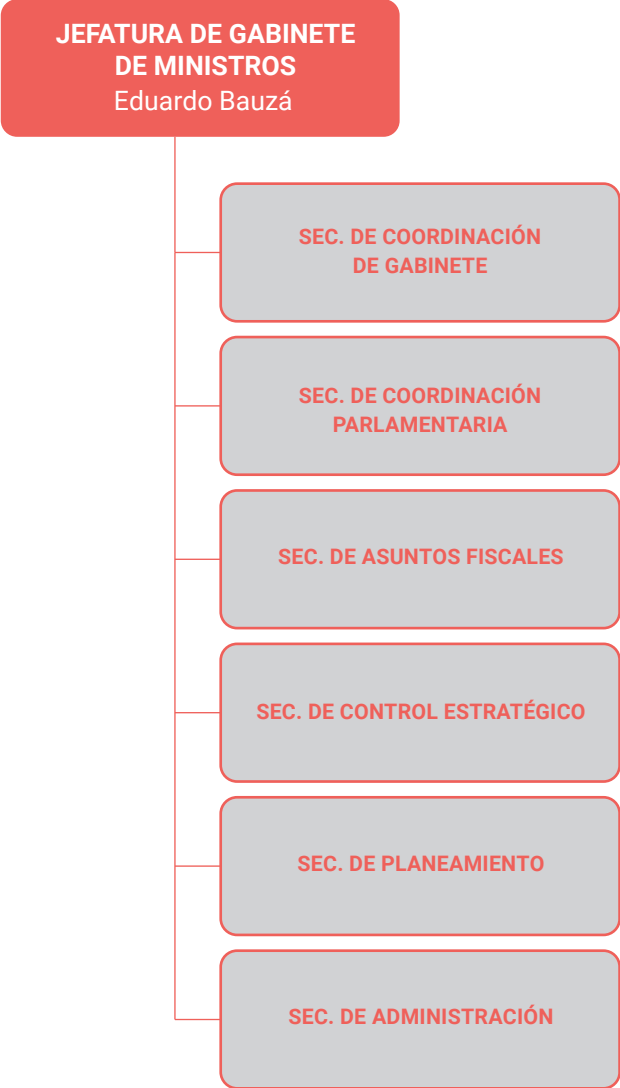
Desde lo estructural, la Jefatura de Gabinete se fue ampliando hasta 2015, siempre sobre la base de este modelo de gestión. Es con el cambio de gobierno durante el período 2015-2019 que se produjo una nueva redistribución de funciones: la JGM fortaleció su rol coordinador, fundamentalmente en algunas cuestiones como la gestión presupuestaria y la comunicación. También retomó algunos asuntos de políticas estratégicas y tendió a dejar de lado nuevamente las políticas sustantivas (con excepciones).

Además, por primera vez, la administración del aparato estatal salió de la órbita del Jefe de Gabinete para incorporarse a un nuevo Ministerio de Modernización. Esta última novedad fue revertida hacia el final de la presidencia de Mauricio Macri a raíz de la fuerte reducción y reestructuración de todo el Gabinete Nacional.

A partir de la asunción de Alberto Fernández se puede advertir que, con sus particularidades, se retomó la línea seguida por la JGM hasta 2015, con una ampliación de sus facultades y un modelo de gestión similar al que tenía previo a la llegada de Cambiemos al poder.

En el año 2022 con el Decreto 480 y en 2023 con el Decreto 88 la Jefatura incorpora nuevamente en su diseño estructural a la Secretaría de Gabinete de donde dependen funcionalmente las funciones de Relaciones Parlamentarias, la Coordinación Presupuestaria y la Coordinación Política e Institucional.

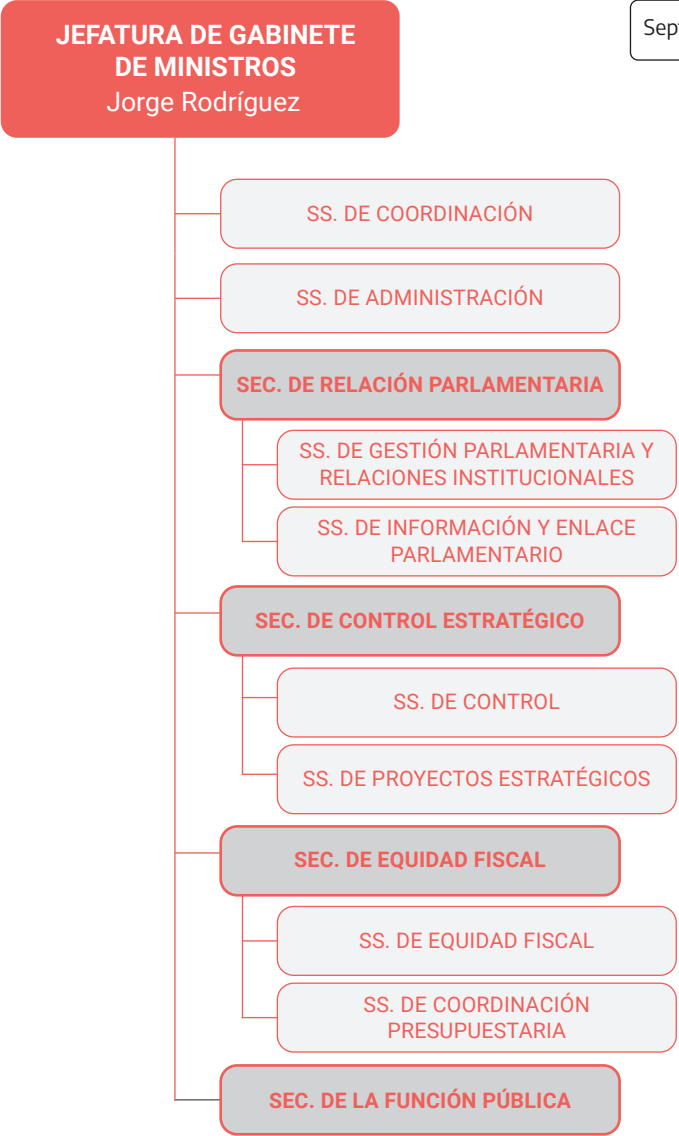
Septiembre de 1995



Septiembre de 1996

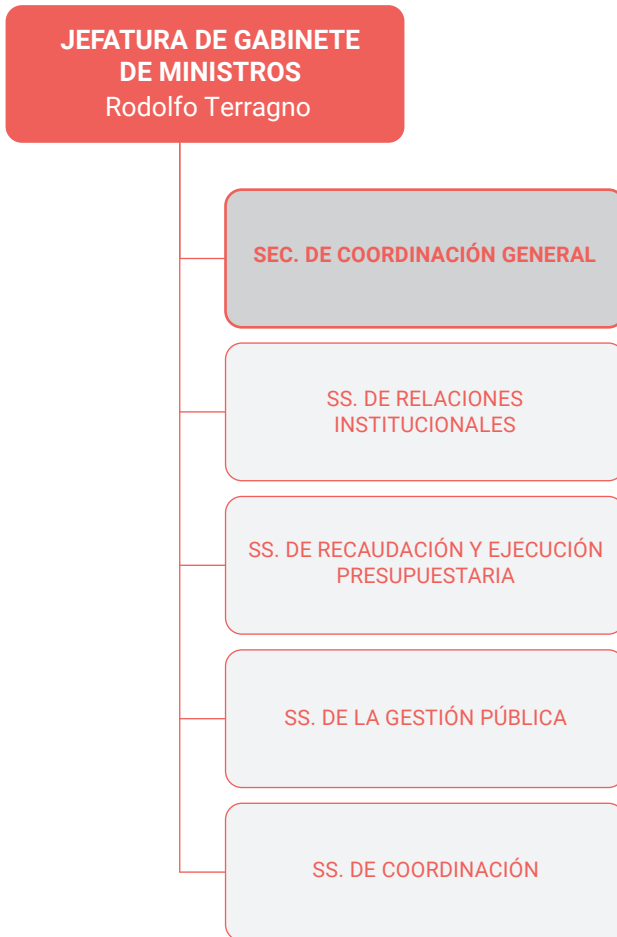


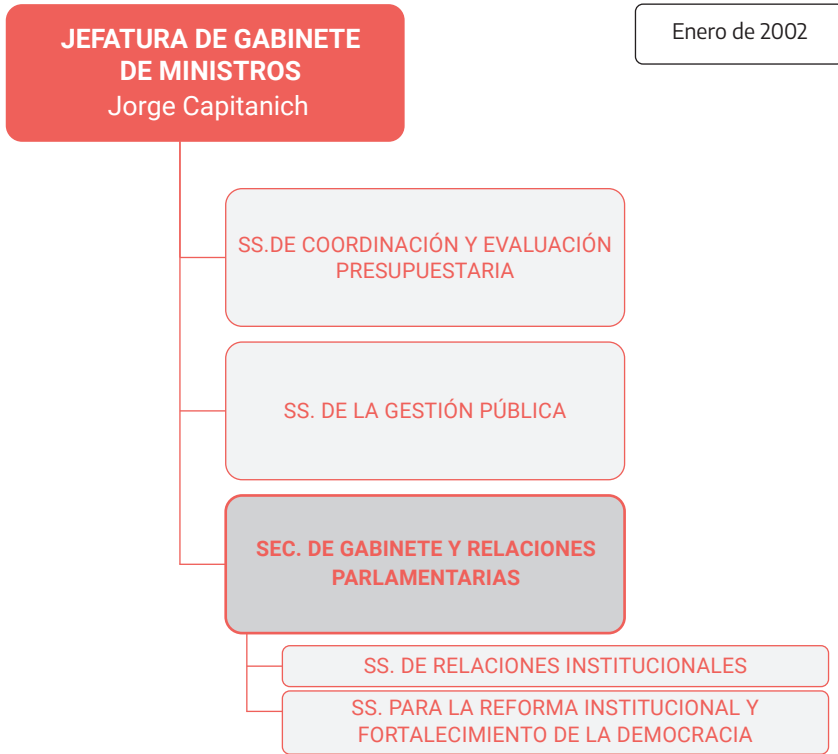
Septiembre de 1997





Marzo de 2000





Octubre de 2006

**JEFATURA DE GABINETE  
DE MINISTROS**  
Alberto Fernández

SS. DE COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN  
PRESUPUESTARIA

SS. DE LA GESTIÓN PÚBLICA

**SEC. DE DEPORTE**

SS. DE DESARROLLO Y FOMENTO DEPORTIVO

SS. DE PLANEAMIENTO DEPORTIVO

**SEC. DE GABINETE Y RELACIONES  
PARLAMENTARIAS**

SS. DE RELACIONES INSTITUCIONALES

SS. PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y  
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

**SEC. DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

SS. DE GESTIÓN DE MEDIOS

SS. DE COMUNICACIÓN

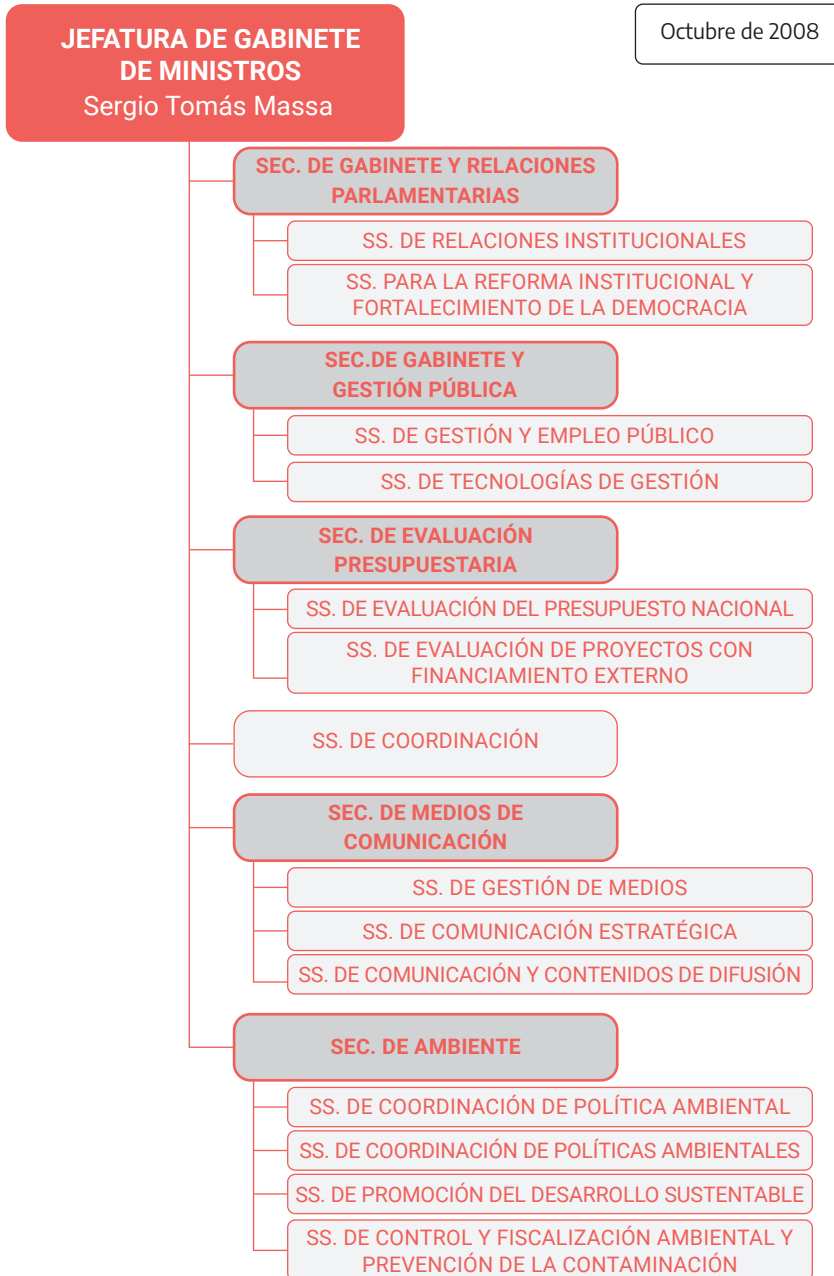
**SEC. DE AMBIENTE Y DESARROLLO  
SUSTENTABLE**

SS. DE COORDINACIÓN DE POLÍTICA AMBIENTAL

SS. DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL

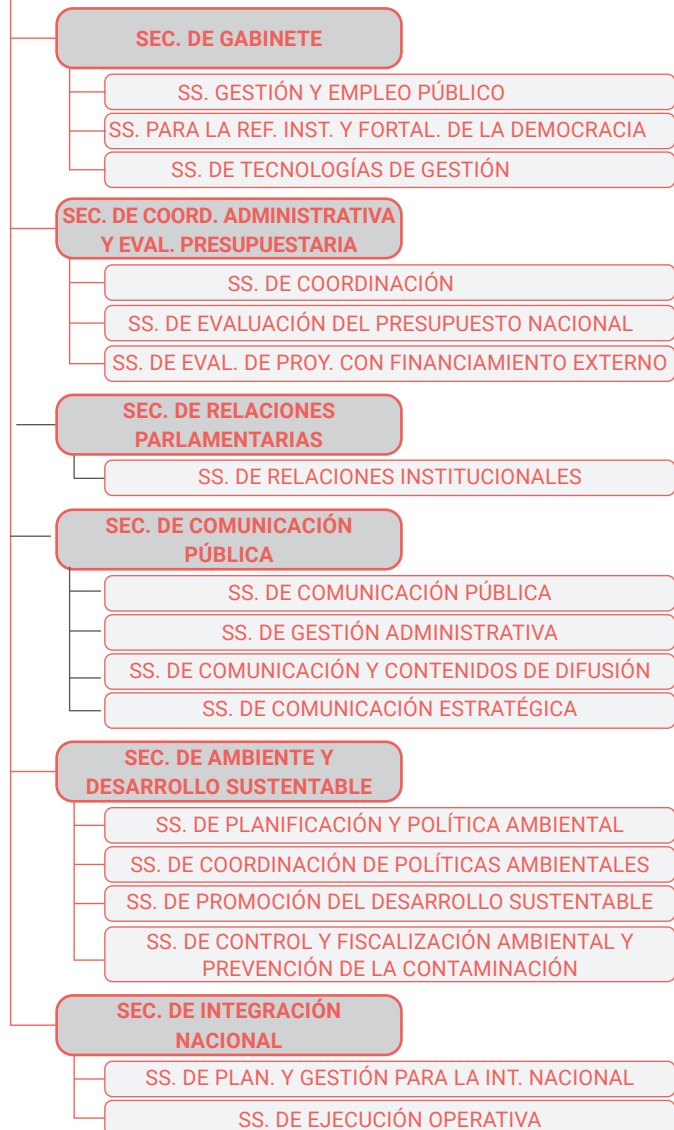
SS. DE GESTIÓN AMBIENTAL

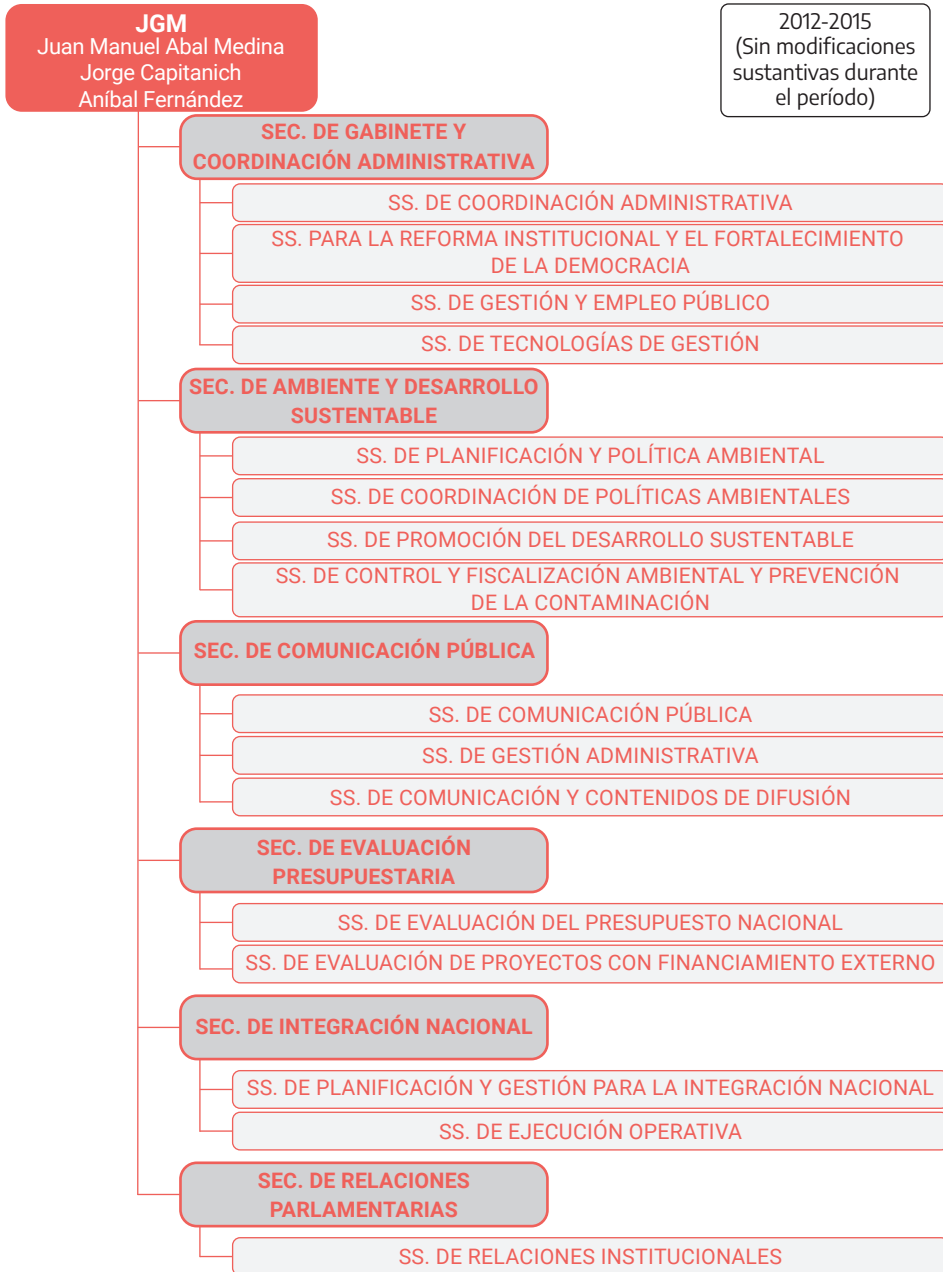
Octubre de 2008



**JEFATURA DE GABINETE  
DE MINISTROS**  
Aníbal Fernández

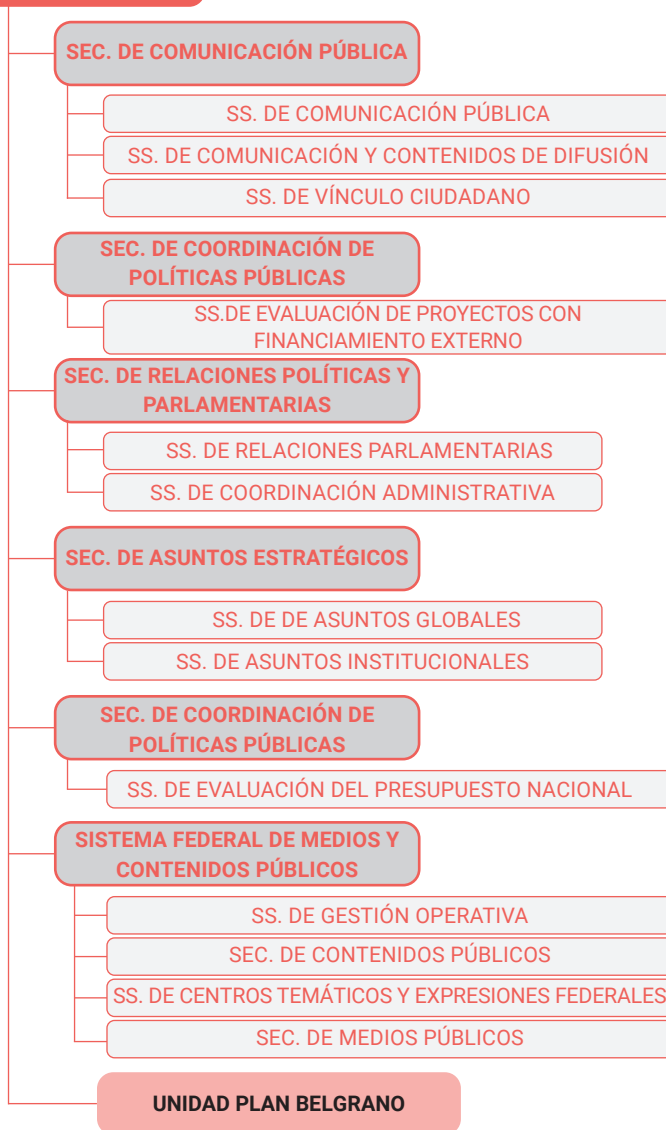
Mayo de 2011





**JEFATURA DE GABINETE  
DE MINISTROS**  
Marcos Peña

2015-2018  
(Dto. 12/15; 151/15 y  
modificatorios)



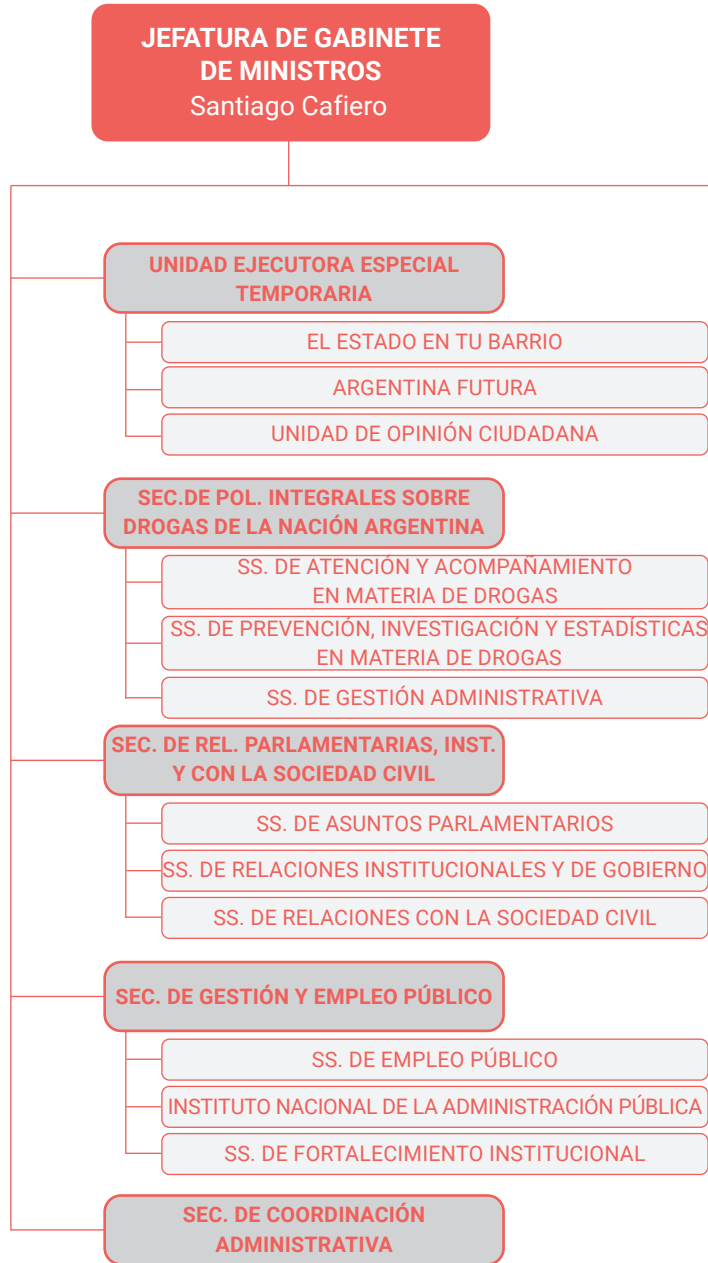




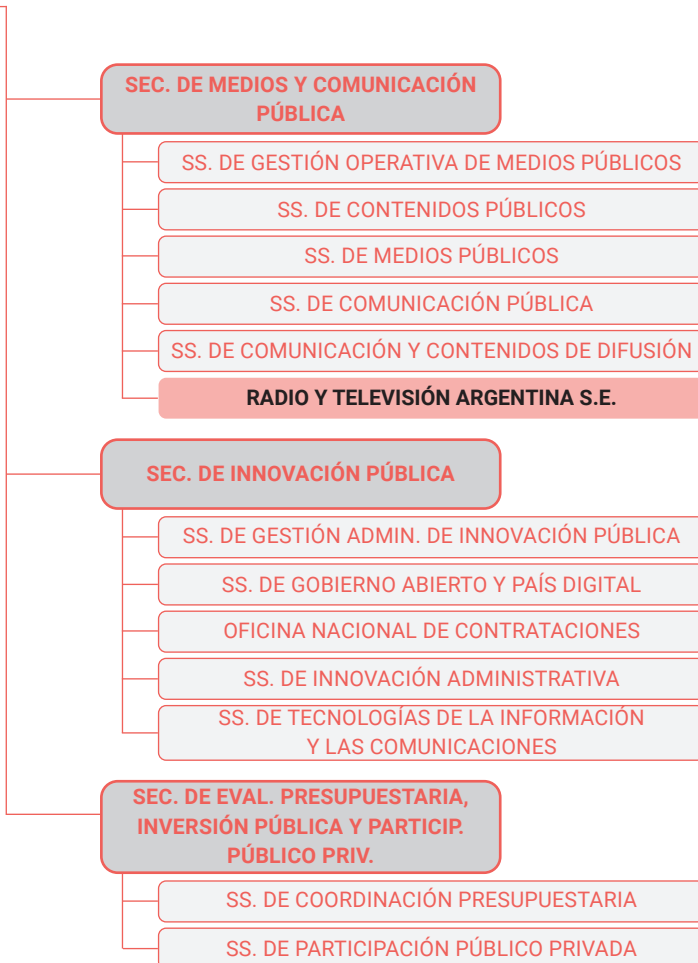
**JEFATURA DE GABINETE  
DE MINISTROS**  
Marcos Peña

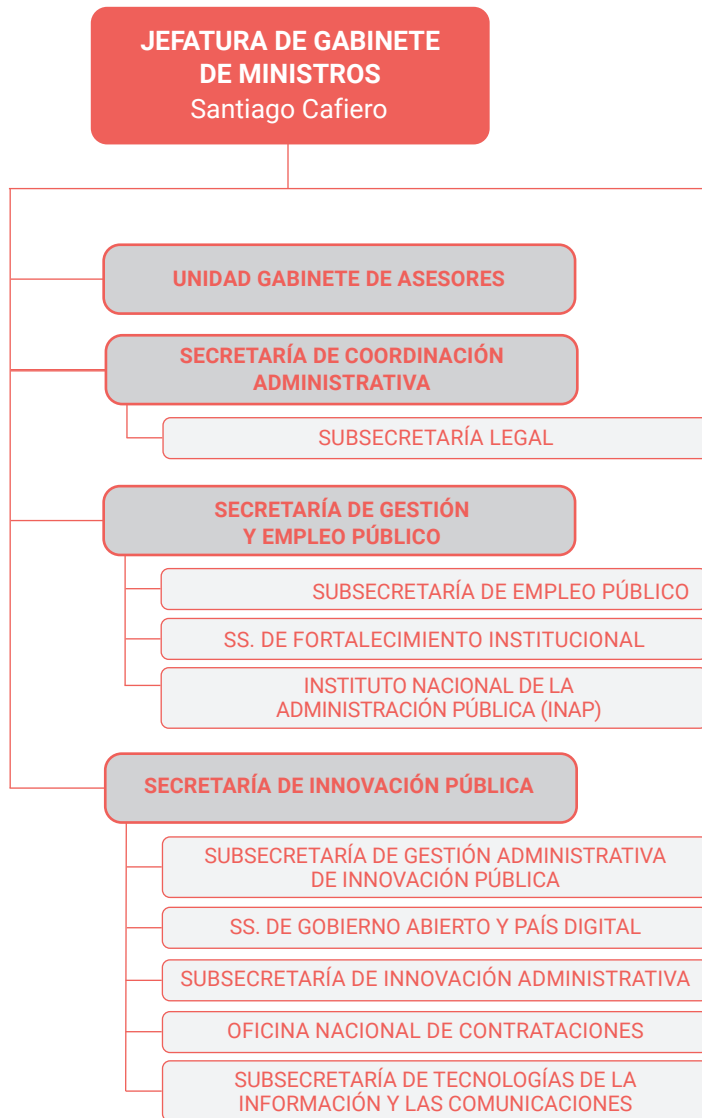
2018  
(DNU N° 801/18;  
Dto. 802/18 -  
Desde septiembre)



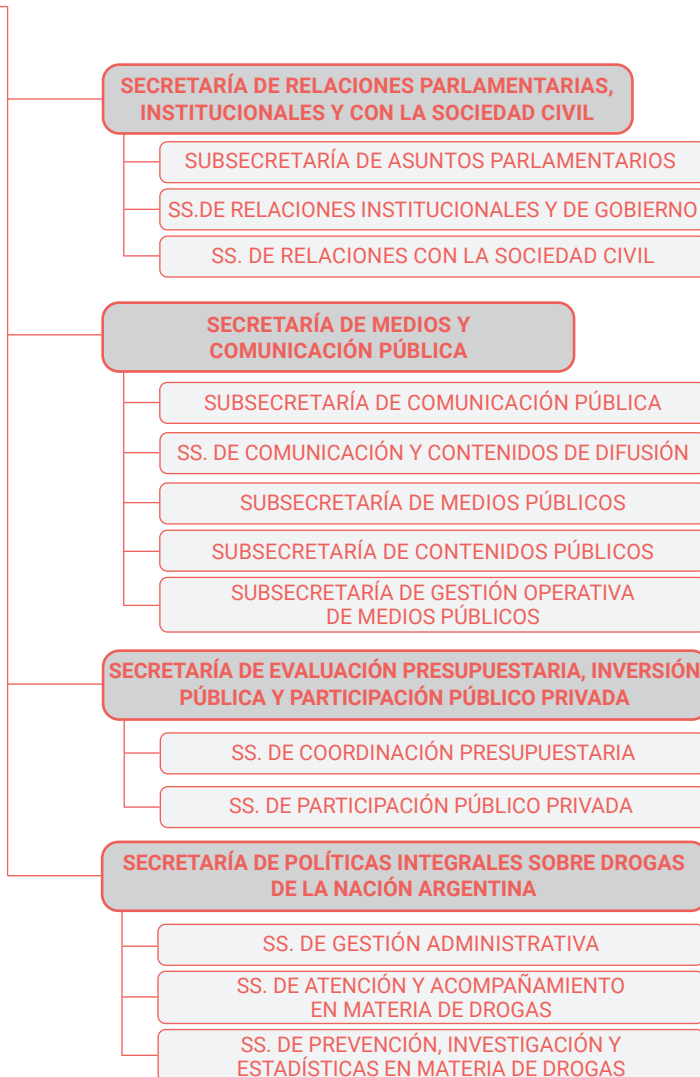


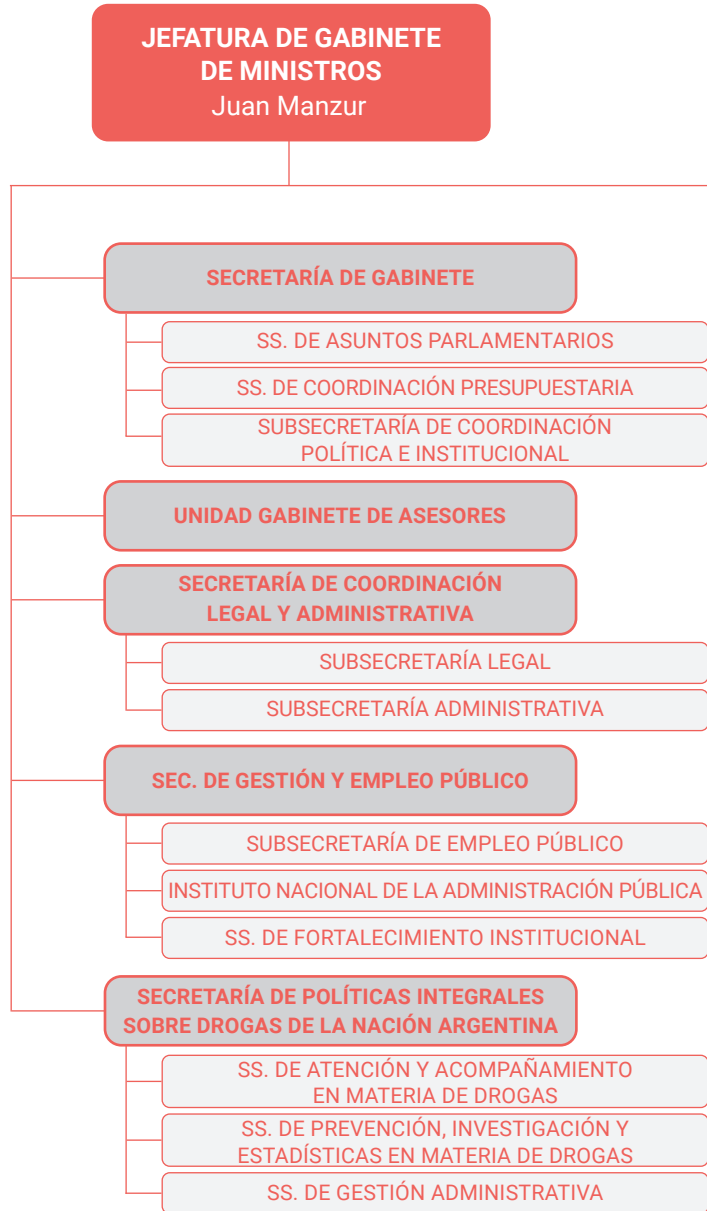
10/12/2019  
(Decreto 7/2019 -  
Modificación Ley de  
Ministerios)



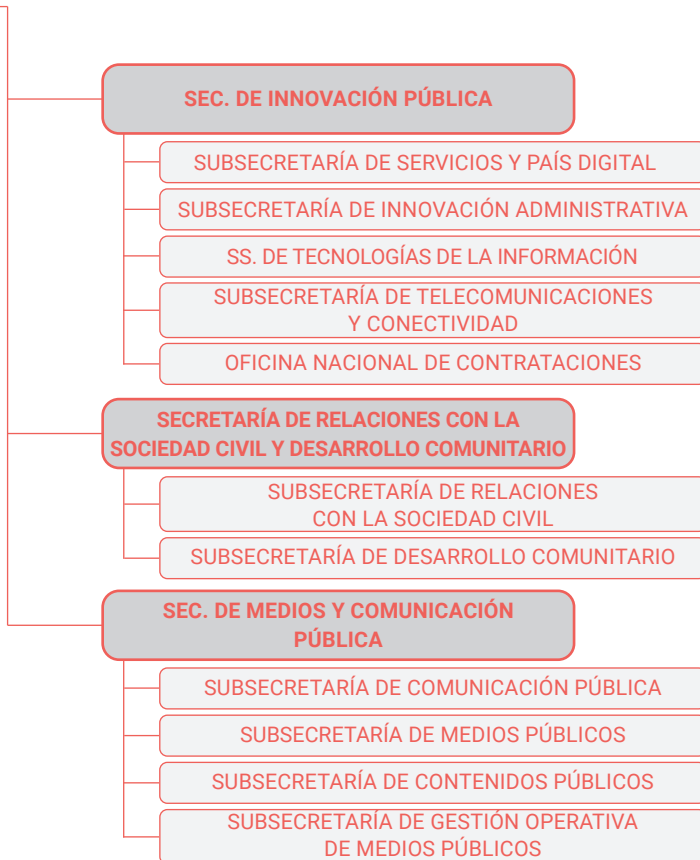


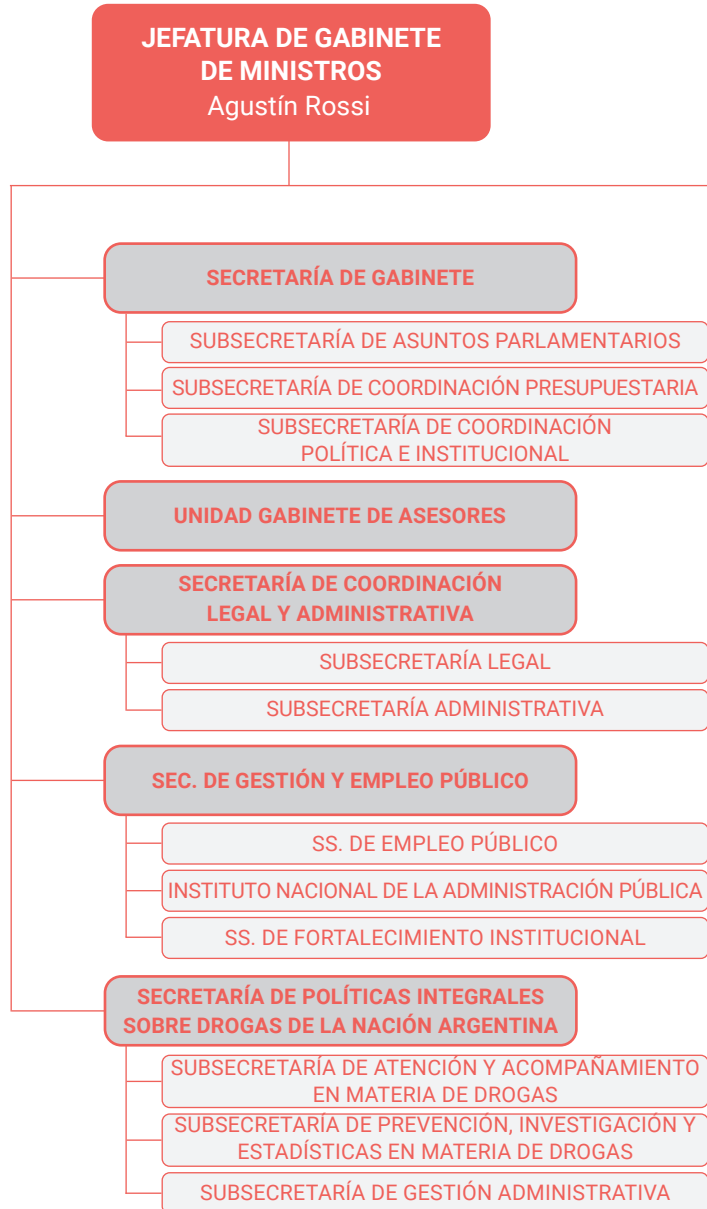
19/12/2019  
(Decreto 139/2021)





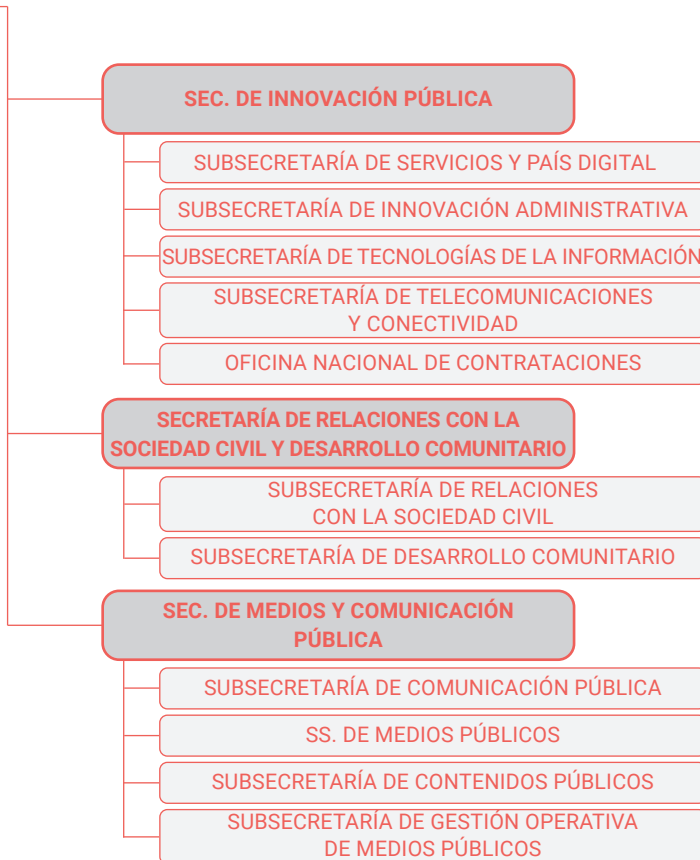
5/03/2021  
(Decreto 480/2022)\*







23/02/2023  
(Decreto 88/2023)





Anexo II

**Memoria detallada del  
estado de la Nación**

Rendición de cuentas  
entre el Poder Ejecutivo, el  
Legislativo y la sociedad



## Introducción

En su capítulo cuarto, la Constitución Nacional reformada en 1994 le encarga al Jefe de Gabinete de Ministros la presentación de un informe detallado sobre la marcha de la gestión de gobierno. Este mandato se cumple una vez al año, cada 1° de marzo, durante la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso. En ese momento, tras la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo hace entrega de la “memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos”, tal como indican los artículos 100 y 104 del texto constitucional.

De esta manera, la Memoria anual se convierte en una de las instancias de rendición de cuentas más importantes que tiene el Poder Ejecutivo, contribuyendo al control y la transparencia en la implementación de las políticas públicas, condiciones indispensables para el mejoramiento constante de la calidad democrática, el buen funcionamiento de sus instituciones y el desarrollo social sostenido. Al mismo tiempo, esta herramienta es también un aporte para la efectiva división y complementación entre los poderes y para favorecer el involucramiento de la ciudadanía en la acción del Estado.

—

Para facilitar el acceso a la información pública, las memorias elaboradas y presentadas al Congreso Nacional desde el año 1995 se encuentran publicadas en el siguiente código QR:



## La Memoria anual como informe de gestión

### **Rendición de cuentas frente al Poder Legislativo y a la sociedad en general**

La Memoria es uno de los mecanismos más importantes que tiene el Poder Ejecutivo para rendir cuentas a la ciudadanía, a través de sus representantes en las cámaras de Diputados y Senadores. La rendición de cuentas, como dimensión de la gobernabilidad democrática, promueve que el gobierno cumpla con las propuestas y objetivos que enuncia y responda a las necesidades de la comunidad a la que representa.

Al brindar información de calidad y aportar datos sobre la situación social, económica y política, la Memoria anual contribuye a promover una participación informada de la ciudadanía en el debate público.

### **Promoción del interés, la participación y el compromiso de los actores sociales**

La Memoria es una herramienta para construir confianza entre la sociedad y el Estado y para arribar a consensos estratégicos, debido a que posibilita el involucramiento de la comunidad en la gestión y fortalece el vínculo entre el Estado y los actores claves de la comunidad, tales como los sindicatos, empresarios, universidades públicas, instituciones técnicas y organizaciones sociales.

**La memoria es uno de los mecanismos más importantes que tiene el Poder Ejecutivo para rendir cuentas a la ciudadanía, a través de sus representantes en las cámaras**

La planificación conjunta entre el Estado y los principales actores sociales de la comunidad contribuye a generar un sistema que articule una visión coherente de objetivos, metas y resultados en el mediano plazo, a fin de que sean conocidos por los distintos actores. Se promueve así el alineamiento estratégico de los distintos programas y políticas existentes.

La transparencia y el acceso a información de calidad fomentan una mayor participación de la Sociedad Civil y dan lugar a instancias de cogestión, generando articulación público-privada, y mayor control y transparencia en las políticas públicas.

### **Planificación estratégica y exposición de prioridades de gestión**

La Memoria es una instancia clave, no sólo para hacer públicos los resultados alcanzados, sino también para exponer las políticas prioritarias para el año legislativo que comienza.



La planificación estratégica permite contribuir a la creación de mecanismos de coordinación de las ideas y las acciones sectoriales por medio de la generación de acuerdos acerca de los fines colectivos. La Memoria es un hito privilegiado de ese proceso. La valoración del año anterior es el piso para saber cuáles son los logros alcanzados, cuáles faltan, qué políticas resultaron exitosas y se deberían continuar y qué políticas, por el contrario, es necesario corregir, modificar o reemplazar.

Por otro lado, la Memoria tiene un papel insustituible a la hora de priorizar y asignar los recursos públicos por medio del presupuesto. Identificar objetivos y metas de desarrollo nacionales constituye un referente que permite asignar fondos a los sectores y programas que resultan más efectivos para satisfacer las necesidades sociales.

## La presentación de la Memoria se llevó a cabo todos los años desde 1994

Además, el discurso del Presidente al inaugurar el período de sesiones ordinarias tiene como objetivo presentar, basándose en esta evaluación y en las cuestiones particulares de la coyuntura, las prioridades políticas y los principales lineamientos de acción para el año legislativo que comienza. En este sentido, la presentación de la Memoria funciona como una instancia de determinación de objetivos y propuestas que guían la acción pública.

### Desafíos futuros

La presentación de la Memoria se llevó a cabo todos los años desde la reforma constitucional de 1994 hasta la actualidad. En este sentido, se constituye como una herramienta útil y constante de rendición de cuentas que contribuye al control y a la transparencia institucional y que brinda datos duros que facilitan la comparación en el tiempo. En vistas al futuro, pueden pensarse distintas líneas de acción como desafíos tendientes a fortalecer y potenciar esta instancia de vinculación entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la sociedad.



## **Ampliar los públicos: nuevos formatos de la Memoria**

- Memoria para estudiantes: se plantea la edición de una síntesis de la Memoria para ser presentada en universidades y colegios secundarios con el fin de interrelacionar con políticas públicas a los más jóvenes y promover la difusión de este instrumento, más allá del ámbito legislativo y especializado. El desafío consiste en poner en valor la gran cantidad de información disponible en cada edición de la Memoria detallada del estado de la Nación de una manera clara y dinámica para uso en instituciones educativas.
- Memoria regional: Se propone un enfoque federal de la memoria para ser presentada por el Jefe de Gabinete en las distintas regiones del país. Esto permitiría dar cuenta de lo realizado en cada uno de los territorios, incorporando sus particularidades y su riqueza.

## **Promover otros espacios de evaluación de gestión**

### **Capacitación para funcionarios provinciales y municipales**

Tiene como objetivo favorecer la rendición de cuentas en las provincias y los municipios. Para ello, se promueve organizar un programa de capacitación tomando como modelo de trabajo lo realizado en la Memoria detallada del estado de la Nación, con el fin de generar la confección, presentación y edición de memorias de gestión anuales que reflejen las necesidades de otras instituciones y de otras realidades.

### **Integrar la Memoria a la planificación pública**

Se sugiere el diseño de nuevas estrategias utilizando las tecnologías de la información y la comunicación para que la Memoria gane en dinamismo desde su elaboración, se centre en los núcleos críticos del modelo de desarrollo, elabore propuestas interdisciplinarias en torno a los principales problemas de orden nacional y articule acciones con los organismos de la Administración Pública Nacional y los distintos niveles de gobierno además de coordinar los procesos de concertación con actores no estatales.

Se trata de convertir a la Memoria en una herramienta que sirva para planificar, diseñar y decidir, incluyendo todos los actores y sectores de nuestra Patria, no solo como beneficiarios de una política, sino fundamentalmente como protagonistas de su construcción y desarrollo.

## Memoria del estado de la Nación en las constituciones de América Latina

### ARGENTINA

**Artículo 104.-** Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos.

### BOLIVIA

**Artículo 104.-** Luego que el Congreso abra sus Sesiones, los Ministros presentarán sus respectivos informes acerca del estado de la administración, en la forma que se expresa en el Artículo 96, Atribución 100.

### COSTA RICA

**Artículo 144.-** Los Ministros de Gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia.

### EL SALVADOR

**Artículo 168.-** Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: .  
6º- Presentar por conducto de los Ministros, a la Asamblea Legislativa, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la Administración Pública en el año transcurrido. El Ministro de Hacienda presentará además, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y el Patrimonio Fiscal.

Si dentro de esos términos no se cumpliere con estas obligaciones, quedará por el mismo hecho depuesto el Ministro que no lo verifique, lo cual será notificado al Presidente de la República inmediatamente, para que nombre el sustituto. Este presentará dentro de los treinta días siguientes el informe correspondiente. Si aún en este caso no se cumpliere con lo preceptuado, quedará depuesto el nuevo Ministro;

## **GUATEMALA**

**Artículo 198.-** Memoria de actividades de los ministerios. Los ministros están obligados a presentar anualmente al Congreso, en los primeros diez días del mes de febrero de cada año, la memoria de las actividades de sus respectivos ramos, que deberá contener además la ejecución presupuestaria de su ministerio.

## **HONDURAS**

**Artículo 251.-** El Congreso Nacional puede llamar a los Secretarios de Estado y éstos deben contestar las interpelaciones que se les hagan, sobre asuntos referentes a la administración pública.

## **MÉXICO**

**Artículo 93.-** Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del ejecutivo federal.

## **PANAMÁ**

**Artículo 193.-** Los Ministros de Estado entregarán personalmente a la Asamblea Legislativa un informe o memoria anual sobre el estado de los negocios de su Ministerio y sobre las reformas que juzguen oportuno introducir.

## PERÚ

**Artículo 96.-** Control legislativo / separación de poderes.

**Artículo 130.-** Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

**Artículo 131.-** Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos.

La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión se requiere el voto del tercio del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.

El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.

## URUGUAY

**Artículo 177.** Al iniciarse cada período legislativo, los Ministros darán cuenta sucinta a la Asamblea General, del estado de todo lo concerniente a sus respectivos Ministerios.

## VENEZUELA

**Artículo 191.-** Dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación del Congreso, en sesiones ordinarias, el Presidente de la República, personalmente o por medio de uno de los Ministros, presentará cada año, a las Cámaras reunidas en sesión conjunta, un Mensaje en que dará cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior. En dicho Mensaje

el Presidente expondrá los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación. El Mensaje correspondiente al último año del período constitucional deberá ser presentado dentro de los cinco primeros días siguientes a la instalación del Congreso.

**Artículo 197.-** Cada Ministro presentará a las Cámaras en sesión conjunta, dentro de los diez primeros días de las sesiones ordinarias, una Memoria razonada y suficiente sobre la gestión del Despacho en el año civil inmediatamente anterior y sobre sus planes para el año siguiente. Presentará también la cuenta de los fondos que hubiese manejado. Las Memorias correspondientes al último año del período constitucional deberán ser presentadas dentro de los cinco primeros días siguientes a la instalación del Congreso.

## **Autores y autoras**

### **Capítulo 1. “Antecedentes de la creación de la Jefatura de Gabinete”**

Rodolfo Mariani

Laura Tortoriello y Carolina Del Cioppo (edición y tareas de investigación)

### **Capítulo 2. “De ‘fusible’ a ministro coordinador. Apuntes sobre el derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete”**

María Coutinho

### **Capítulo 3. “Control y rendición de cuentas. El informe del Jefe de Gabinete al Congreso Nacional”**

Sebastián D'Alessio y Javier Siancha

### **Capítulo 4. “En primera persona. Entrevistas a los ex jefes de Gabinete”**

Sebastián Abrevaya

### **Anexo I. “Evolución de las estructuras organizativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros”**

Darío Rubinstein, Fernando Toledo y Vanina Montenero

### **Anexo II. “Memoria detallada del estado de la Nación. Rendición de cuentas entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y la sociedad”.**

Sebastián D'Alessio, María Eva Plunkett y María Bouille

## Agradecimientos

Honorable Senado de la Nación  
Honorable Cámara de Diputados de la Nación  
Archivo fotográfico - Agencia de noticias Télam

A los ex jefes de Gabinete de Ministros:

- Jorge Rodríguez
- Rodolfo Terragno
- Jorge Capitanich
- Sergio Massa
- Aníbal Fernández
- Juan Manuel Abal Medina
- Marcos Peña
- Santiago Cafiero

## Créditos de la publicación

### **Edición general**

Sebastián Abrevaya

### **Edición y corrección**

Sibila Gálvez Sánchez  
Florencia Penén

### **Diseño**

Matías Bastino  
Mario Gaspar Astaíza  
Pablo Farías

Este libro se imprimió en la imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el mes de octubre de 2023.





Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina

