

El Jefe de Gabinete de Ministros: Una Figura Desdibujada

Introducción

La estructura política de la Argentina se caracteriza por su complejidad. Desde el año 1853, cuando se sancionó la primera Constitución Nacional, se estableció un sistema de gobierno representativo, republicano y federal que se mantuvo a lo largo de las distintas reformas constitucionales realizadas.

Desde ese momento, el Poder Ejecutivo fue desempeñado por una única persona con el cargo de Presidente. Las distintas facultades otorgadas constitucionalmente y las que en la práctica fue ejerciendo, tuvieron como consecuencia que el sistema presidencialista se convirtiera en uno hiperpresidencialista.

Este sistema centra en una sola persona las obligaciones y responsabilidades de manejar un país, lo que conlleva a poner en riesgo las instituciones con la sola amenaza de sustitución del Presidente. El gobernar solo hace muy difícil que pueda superar momentos de crisis o tensión.

Este modelo llevó a que en distintos momentos de la Argentina, los Presidentes que ocuparon ese cargo no pudieran terminar con sus mandatos, lo que generó un quiebre institucional, con las consecuencias económicas, sociales y políticas que eso acarrea.

Debido a esto, parte de la clase política argentina consideró que era importante adoptar un sistema en donde se incluyera otra persona, que funcionara como una suerte de acompañamiento y en quien el Presidente pudiera delegar ciertas funciones. Así surgió el Jefe de Gabinete de Ministros.

Con la incorporación de esta figura a nuestra Carta Magna, se buscó una atenuación del hiperpresidencialismo que regía en la Nación y mejorar, en definitiva, nuestro sistema de gobierno a través del fortalecimiento de las instituciones.

Sin embargo, desde el año 1995, cuando se nombró al primer Jefe de Gabinete de Ministros hasta la actualidad, la principal figura que buscaba el cumplimiento de estos fines se fue desvirtuando hasta transformarse en un personaje híbrido que no modifica la realidad política del país.

Por otro lado, la función del Jefe de Gabinete de Ministros no está bien definida, ya que carece de facultades específicas que en definitiva le otorguen un protagonismo en la estructura política; y aquellas que la Constitución sí le otorgó, tienen términos tan ambiguos y falta de sanciones, lo que ha llevado a que esta figura política termine careciendo de relevancia política.

A través de la monografía se busca hacer un análisis pormenorizado de cuáles eran las intenciones de los políticos que buscaban esta incorporación, cómo se terminó plasmando en la Constitución Nacional y en las leyes que lo reglamentan y cómo funciona en la realidad.

María Victoria Agoglia

Fundamentos de su Incorporación en la Constitución Nacional de 1994

El sistema de Gobierno de la Argentina es Presidencialista. Siguiendo a Risso (2012) éste tiene cuatro notas esenciales. La primera es que está más expuesto, en comparación con el parlamentarismo, a “fracturas institucionales y crisis políticas”. El segundo es que el equilibrio de los poderes es nada más que formal, ya que no tiene sustento en la realidad política. El tercero es que se requiere que el parlamento cuente con un número de legisladores del partido de gobierno para funcionar de forma eficaz. Por último, requiere un sistema electoral que permita que el gobierno pueda funcionar sin que se dividan las expresiones políticas en el Congreso.

El principal fundamento por el cual se incorporó la figura del Jefe de Gabinete de Ministros fue para morigerar el sistema hiperpresidencialista regulado en la Constitución Nacional previo a la modificación del año 1994. El Dr. Carlos Santiago Nino definió al sistema de gobierno argentino como “un extremo de los sistemas democráticos pluralistas con un presidencialismo absolutamente hipertrofiado” (1992, p. 523).

El análisis que lleva a definir al sistema argentino como hiperpresidencialista es un estudio comparativo de las distintas facultades otorgadas a los presidentes en los diversos sistemas democráticos del mundo.

Las distintas facultades extraordinarias que tenía el Presidente en este sistema argentino antes del año 94 eran: la discrecionalidad con la que contaba el Presidente para designar a los miembros del gabinete y a los demás integrantes del gobierno y de la administración en general; las facultades del Presidente en el estado de sitio dentro de las que se encontraba declararlo, arrestar a las personas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación y la facultad de intervenir las provincias.

Sin embargo, independientemente de estas facultades extraordinarias, el sistema presidencial adoptado hasta ese momento otorgaba facultades que implicaban absorber funciones del Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Con respecto a las funciones legislativas, el Presidente podía promulgar una ley vetada en parte por el Poder Ejecutivo, pudiendo modificar la ley originalmente votada en el Congreso, podía reglamentar las leyes sin alterar su espíritu y la doctrina había reconocido la facultad de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia que, en principio necesitaban la ratificación por parte del Órgano Legislativo pero luego se admitió, por medio de la costumbre, una simple comunicación.

Por otro lado, el Presidente estaba facultado a indultar a procesados, no a condenados, pudiendo decidir qué procesos debían continuar y cuales no, inmiscuyéndose en facultades exclusivas del Poder Judicial.

María Victoria Agoglia

Además de las facultades otorgadas por la Constitución Nacional, la realidad política, social y económica también llevo a un incremento del poder del Presidente. La centralización de los servicios por la creación de escuelas, universidades, hospitales, etc, de índole nacional, el crecimiento de la Administración Pública con la consecuencia directa del poder de designación que tenía la cabeza del Órgano Ejecutivo, el crecimiento de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Nacional a costa de las fuerzas locales, otorgaban un gran poder de hecho. Cabe resaltar que el Presidente también controlaba las funciones del Banco Central y otras entidades financieras, lo que implicaba una injerencia en los aspectos económicos del país.

En 1983, luego que se instalara nuevamente un Gobierno Democrático, surgió la necesidad de una reforma de la Constitución Nacional que incluyera, dentro de otros, métodos para defender la democracia.

El Presidente Raúl Alfonsín creó mediante el decreto 2446¹ el Consejo para la Consolidación de la Democracia, en cuyo texto se resalta la necesidad de consolidar el régimen republicano y democrático y modernizar las estructuras políticas, culturales y económicas. Este Consejo, a su vez, organizó un grupo de comisiones que analizaron los distintos temas propuestos tanto por el Presidente Alfonsín como los surgidos por los mismos consejeros. El coordinador del Consejo fue el Dr. Carlos S. Nino y dentro de los Consejeros se encontraban: el Dr. Leopoldo Bravo, el Dr. René Favaloro, el Rvdo. Fernando Storni, y el Dr. Genaro Carrió.

En 1983, el Presidente le encomendó al Consejo el estudio de la posible reforma de la Constitución Nacional y expresó en su mensaje que debía buscar una mayor agilidad y eficacia del funcionamiento de los diversos poderes del Estado y profundizar “la participación democrática, la descentralización institucional, el control de la gestión de las autoridades y el mejoramiento de la Administración Pública” (Reforma Constitucional, Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986, p. 9).

El 7 de octubre de 1986 el Consejo elevó un estudio sobre la conveniencia, el alcance y el temario de la reforma.

Dentro del Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, en el Capítulo V, denominado los Poderes del Gobierno Federal, se introdujo la necesidad de modificar el sistema presidencialista adoptado en las Constituciones anteriores. En primer lugar, resalta las ventajas de este sistema, pero remarca, asimismo, las desventajas, dentro de las que se encontraban que:

¹ Publicación en el año 1985

María Victoria Agoglia

Hace depender en demasía toda la gestión del gobierno de las condiciones personales de un hombre; facilita la quiebra de las instituciones al hacerlas tambalear con la sola 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. (1986, p. 49)

Aconsejó la adopción de un sistema mixto, debido a que la sustitución del sistema presidencialista por uno parlamentario hubiese implicado un cambio demasiado grande. A través de esta propuesta se incorporaban al sistema tradicional Argentino, ciertas características de los regímenes parlamentarios.

La principal característica de este sistema sugerido fue la incorporación de un Jefe de Gabinete, Presidente del Consejo de Ministros o Primer Ministro. De esta forma, además de la división de poderes clásica, se agregaba el carácter bicéfalo del Poder Ejecutivo: el Presidente, y el Primer Ministro a la cabeza del Gabinete. Se buscaba mejorar los canales de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso y aumentar el rol de este último en la tarea de gobierno. El sistema propuesto suponía una convivencia entre ambos y en caso de conflicto se debía resolver con la participación del Parlamento. El Presidente podía remover al Primer Ministro, pero debía designar uno que cuente con la confianza del Parlamento; a su vez el Primer Ministro podía no refrendar los actos del Presidente, quien, con la mayoría parlamentaria lo podría remover y nombrar a otro. De esta forma, se promovía la negociación entre los diversos partidos políticos.

El sistema o gobierno parlamentario tiene, de acuerdo Guido I. Risso, “como nota distintiva el intento de establecer el equilibrio entre la asamblea legislativa (Parlamento) y el gobierno (Poder Ejecutivo o gabinete)”. (2012, pp. 207). De esta forma, el Poder Ejecutivo es colegiado, conformado por las Jefaturas de Estado y de gobierno.

El jefe de Estado puede ser un cargo hereditario o electivo pero no es el titular del Poder Ejecutivo, sino que tiene una función más simbólica. El Poder Ejecutivo está a cargo del Primer Ministro, quien es, en definitiva, el Jefe de Gobierno. Es el líder político del partido que tiene mayoría en el Parlamento. Éste último es el único órgano cuyos miembros son elegidos mediante el sufragio, lo que en definitiva le da un protagonismo esencial.

Las principales características que debía tener esta nueva incorporación eran: debía estar dotado de atribuciones establecidas en la misma Constitución Nacional, además de las que pudiera delegar el Presidente; la elección no debía tener el consentimiento previo de la Cámara de Diputados, salvo que el mismo Presidente fuere quien solicitara tal voto de confianza, aunque sí tendría injerencia, a

María Victoria Agoglia

través de la moción de censura, en lo que respecta a su permanencia en el cargo. Sin embargo, frente a una fructífera moción de censura, el Consejo consideró que era necesario exigir que el Presidente contara con una mayoría simple de la Cámara de Diputados para poder designar reemplazantes.

Una de las cuestiones fundamentales que implicaba la incorporación de la nueva figura eran las atribuciones que le corresponderían a cada uno. Se buscaba un diseño apto para lograr el equilibrio, el control y la vigencia de los “pesos y contrapesos” esenciales del Estado de Derecho. El Presidente seguía prevaleciendo sobre los demás órganos de gobierno pero sus atribuciones debían permitir el debido cumplimiento de los cometidos de la magistratura.

El Dictamen Preliminar le otorgaba al Jefe Supremo, dentro de otras, las siguientes facultades: designar al Primer Ministro y a los ministros y secretarios a propuesta del primero; vetar leyes; abrir las sesiones de las Cámaras; disolver la Cámara de Diputados; nombrar a los miembros del Poder Judicial con acuerdo del Senado, indultar o conmutar penas.

Por su parte, el Primer Ministro tenía la función de Jefe de la Administración Pública y como tal, era responsable ante el Poder Legislativo. Por otro lado, debía refrendar todos los actos del Presidente que no fueran privativos de éste.

Una de las cuestiones centrales de este sistema propuesto por el Consejo de la Consolidación de la Democracia era la participación activa que debía tener la Cámara de Diputados en la marcha del gobierno, debiendo justamente fiscalizar el debido cumplimiento por parte del Primer Ministro de sus obligaciones y pudiendo removerlo de su cargo.

Si bien no se logró la modificación de la Constitución durante la presidencia de Raúl Alfonsín, el Presidente Carlos Saúl Menem retomó esta iniciativa. En el año 1993 logró la media sanción en la Cámara de Senadores de un proyecto de ley que declaraba la necesidad de la reforma constitucional. Asimismo, en el mismo año, sancionó el Decreto 2181/93² convocando a una consulta popular voluntaria para que los ciudadanos votaran si apoyaban o no la modificación.

En este contexto, el ex Presidente Alfonsín, propuso llevar a cabo una serie de negociaciones entre los dos partidos políticos más representativos de ese entonces, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, en donde, por ejemplo, se acordó la reelección presidencial, se redujo el mandato presidencial a 4 años, y se incorporó un tercer senador que representase a las minorías. Sin embargo, las mayores discrepancias surgieron en la forma de atenuar el presidencialismo. El radicalismo buscaba la instauración de la figura plasmada en el Dictamen Preliminar y el

² B.O: 26 de octubre de 1993

María Victoria Agoglia

Justicialismo postulaba la figura atenuada del “Ministro Coordinador”, que, si bien aceptaba descentralizar la gestión administrativa, se oponía a la alteración de la concentración de poderes puesta al frente del Poder Ejecutivo. Esta última figura fue la adoptada finalmente.

En el Pacto de Olivos, del 14 de noviembre de 1993, se plasmó la voluntad de ambas partes de impulsar un proyecto de reforma constitucional en la cual, dentro de otras modificaciones, se buscaba “la atenuación del sistema presidencialista por medio de la incorporación de un Jefe de Gabinete o Ministro coordinador, con responsabilidad frente al Presidente y al Congreso” (punto 1 del Pacto de Olivos).

Por otro lado, en el Pacto de la Rosada, celebrado el 13 de diciembre de 1993, además de renovar la intención de impulsar la reforma parcial, establece un núcleo de coincidencias básicas de los temas a modificar y del sentido de las mismas, donde se reitera la necesidad de incorporar esta nueva figura.

El 29 de diciembre de 1993, se sancionó la ley 24.309³ en la cual se declaró la necesidad de modificar la Constitución Nacional Argentina y, finalmente, el 15 de diciembre de 1994 se sancionó la ley 24.430⁴ que ordenó la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional modificada e incorporó la figura del Jefe de Gabinete regulada en la Sección Segunda, del Poder Ejecutivo, Capítulo 4, denominado “Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo”.

Funcionamiento en la Actualidad

El Capítulo Cuarto está compuesto por siete artículos, los primeros dos siendo privativos de la figura del Jefe de Ministros.

En virtud de la amplia actividad que debe desempeñar el Poder Ejecutivo, y para la atención de los innumerables asuntos del Estado que constitucionalmente le competen, es indispensable que el presidente de la Nación cuente con colaboradores inmediatos. Por eso, nuestra Constitución crea el Jefe de Gabinete y al ministerio. Éste es un órgano colegiado que no integra ninguno de los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial). De allí que se lo haya calificado de órgano “extra poder”. (Zarini, 1996, p. 392).

El artículo 100 establece cuáles son sus atribuciones y funciones. Éstas pueden clasificarse en: legislativas, administrativas y de coordinación. Dentro de las primeras se encuentran: enviar cada año al Congreso el proyecto de ley del Presupuesto General de gastos y Recursos para el Sector

³ B.O: 31 de diciembre de 1993

⁴ B.O: 10 de enero de 1995

María Victoria Agoglia

Público Nacional; refrenda los decretos reglamentarios; prorroga las sesiones ordinarias del Parlamento y concurre a las mismas, participando del debate pero sin derecho a voto; convoca a sesiones extraordinarias y rinde cuentas periódicamente sobre el rumbo del gobierno a la vez que responde por escrito los pedidos de informes que le fueren formulados y presenta una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.

Las funciones administrativas son: nombrar a los empleados de la administración pública; recaudar las rentas de la Nación; ejecutar el presupuesto y cumplir con las delegaciones que le formulase el Presidente.

Por último, las funciones de coordinación son: ejercer la administración general del país, trabajando junto al gabinete de ministros y sus funcionarios, coordinando las tareas a su cargo y haciendo un seguimiento de las políticas públicas diseñadas y convocar semanalmente a las reuniones de gabinete y presidirlas en caso de ausencia del Presidente.

Siguiendo con la clasificación de las atribuciones, se puede distinguir también aquellas que son privativas del Jefe de Gabinete ya que le han sido asignadas en forma exclusiva y en función de la especialidad que hace que sólo éste sea idóneo para ejercerlas. Dentro de éstas, se encuentran: presidir las reuniones de gabinete si el Presidente está ausente y refrendar los decretos de necesidad y urgencia.

Como se puede apreciar, las atribuciones son extensas, pero a su vez imprecisas, debiendo resaltar que la característica predominante es la dependencia del Jefe de Gabinete de Ministros de la voluntad presidencial.

El Jefe de Gabinete es una figura híbrida en la cual, fundamentalmente, se pretende concentrar las atribuciones de índole técnica y administrativa del presidente de la República. De esta manera, se aspira a que el presidente pueda desarrollar con mayor dedicación y profundidad sus funciones específicamente políticas (Badeni, 1994, p.383).

Con respecto a la Administración Nacional, es necesario resaltar que el Jefe de Gobierno es quien conserva la Jefatura de la Administración, siendo el Jefe de Gabinete el encargado de ejercerla. Es menester realizar esta distinción ya que, de acuerdo al Dr. Juan Carlos Cassagne (2017, p. 272) “no es lo mismo tener a su cargo una competencia constitucional que ejercerla dentro de un marco jerárquico”.

De acuerdo al Decreto 977/95⁵, el Jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros secretarios, los Secretarios de la Presidencia de la Nación y entre los Secretarios de la Jefatura de Gabinete de

⁵ B.O: 11 de julio de 1995

María Victoria Agoglia

Ministros los que el Jefe de Gabinete de Ministros designe, constituyen, en conjunto, el Gabinete Nacional. Las reuniones de gabinete son coordinadas, preparadas y convocadas por el Jefe de Gabinete de Ministros. También pueden ser convocadas por el Presidente de la Nación.

El Gabinete Nacional, a su vez, y de acuerdo al artículo 4 de la ley 22.520⁶, tiene funciones que son propias, dentro de las que se encuentran intervenir en la determinación de los objetivos políticos, de las políticas y estrategias nacionales; intervenir en la asignación de prioridades y en la aprobación de planes, programas y proyectos conforme lo determine el Sistema Nacional de Planeamiento; intervenir en la preparación del Proyecto de Presupuesto Nacional; e intervenir en todos aquellos asuntos que el Poder Ejecutivo Nacional someta a su consideración.

Como surge de la Constitución Nacional y siguiendo a Zarini (1996), los Ministros deben reunirse en distintas ocasiones. Éstas reuniones puede ser clasificadas en reuniones de gabinete obligatorias; reuniones facultativas del presidente de la Nación y obligatorias para el Jefe de Gabinete y demás ministros, y las reuniones facultativas del jefe de gabinete y obligatorias para los demás ministros. A modo ejemplificativo las primeras son para dictar decretos de necesidad y urgencia, las segundas son cuando el presidente indica al jefe de gabinete que resuelva en la reunión asuntos que delegó en aquel y las últimas son las convocadas por el jefe de gabinete para resolver materias propias de su competencia.

El refrendo y la legalización, no implican que el acto presidencial sea producto de un acuerdo de voluntades; la que prevalecerá será siempre la del Presidente de la Nación.

A las competencias aquí plasmadas, se deben agregar las atribuciones que resulten de las delegaciones que en él efectúe el Presidente de la Nación.

El Jefe de Gabinete de Ministros debe realizar actos y reglamentos que se denominarán “Decisiones Administrativas” cuando los realice en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, y se denominarán “resoluciones” cuando estén vinculados a la resolución de asuntos internos de la Jurisdicción de éste. Los primeros deben contar con el refrendo y legalización del Ministerio secretario del ramo al cual la medida se refiere, requisito que no es necesario en el segundo.

Teniendo en cuenta las atribuciones constitucionales de este funcionario, resulta claro que uno de los roles más importantes es actuar como nexo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

A través de su obligatoria presentación ante el Congreso de la Nación, la obligación de presentar informes y responder las preguntas realizadas por los legisladores y el enviar anualmente el

⁶ B.O: 21 de diciembre de 1981

María Victoria Agoglia

Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional, los miembros del Congreso se van a mantener informados acerca del curso político y administrativo del país.

Por otro lado, de acuerdo al artículo 101 de la Constitución Nacional, el Congreso de la Nación, tiene la facultad de remover al Jefe de Gabinete. El procedimiento de remoción consta de dos etapas. La primera es la aprobación del pedido de interpelación para tratar la moción de censura que debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara que promovió la etapa. La segunda es la moción de censura que tiene por finalidad remover al funcionario de su cargo, que también requiere el voto de la mayoría absoluta sobre la totalidad de cada una de las Cámaras.

La Ley de Ministerios, número 22.520⁷, desarrolla en forma exhaustiva las atribuciones que le corresponden al Jefe de Gabinete de Ministros de acuerdo a la Constitución Nacional. De esta forma debe: cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional y la legislación vigente; ejercer la administración del país y asistir al Presidente de la Nación en la conducción política de dicha administración; ejercer las atribuciones de administración que le delegue el Presidente de la Nación; entender en la organización y convocatoria de las reuniones y acuerdos de gabinete; controlar las actividades de los Ministros; coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo Nacional con ambas Cámaras del Congreso de la Nación, sus comisiones e integrantes procurando la mayor fluidez en las relaciones; asistir al Presidente de la Nación en el análisis de los mensajes que promueven la iniciativa legislativa; velar por el cumplimiento de las decisiones que emanen del Poder Judicial en uso de sus atribuciones; coordinar el seguimiento de la relación fiscal entre la Nación y las provincias; entender en la formulación, ejecución y control de las políticas de comunicación social y de medios de comunicación social, en particular a la difusión de opciones educativas; entender en la elaboración, registro, seguimiento, evaluación y planificación de los proyectos de inversión pública y en el control de la formulación, registro, seguimiento y evaluación de esos proyectos cuando sean ejecutados a través de contratos de participación público-privada; entre otras.

De acuerdo a las funciones otorgadas tanto por la Constitución Nacional como por la legislación vigente, cabe resaltar que el Jefe de Gabinete de Ministros se relaciona tanto con el Presidente de la Nación, como con el Congreso, y por último con los demás Ministros.

La relación entre el Presidente de la Nación y el funcionario objeto de este trabajo es de subordinación. Este último es nombrado por el Poder Ejecutivo, quien a su vez lo puede remover, por medio de una decisión personal. De esta forma, la finalidad de su incorporación, de funcionar como una suerte de “pesos y contrapesos”, queda desvirtuada. ¿Cómo podría un funcionario ejercer

⁷ B.O: 21 de diciembre de 1981

María Victoria Agoglia

un efectivo control, si su destino en el cargo está en manos de la persona a la cual se busca controlar? Esto se traduce en un condicionamiento por la posición de subordinación, con la eventual consecuencia de que se mantiene la concentración del mando en la autoridad presidencial.

La posesión del alto cargo instala al Jefe de Gabinete en el interior de una carrera de la que normalmente no forma parte; de cuya permanencia en el tiempo no tiene la menor certeza y sin que hubiera previsiones razonables para asegurar una continuidad en el futuro. Es así que todos los Jefes de Gabinete llegaron al alto cargo sin que su designación hubiera sido la culminación de un *cursus honorum* político o burocrático; permanecieron en funciones mientras el presidente los consideró de utilidad, y volvieron a sus lugares de extracción tras la prestación de servicios. (Castells, 2016, p. 169).

Desde el año 1995, en que se nombró al primer Jefe de Gabinete, han habido diecisiete personas que ocuparon ese cargo, de los cuales sólo uno se ha mantenido durante los cuatro años acompañando al Presidente, sin tener en cuenta el actual. Las consecuencias políticas y sociales de tanto recambio son casi nulas, lo que a su vez genera que la subordinación referida *ut supra* es sostenida no sólo por la manda constitucional sino que se incrementa por la realidad.

Por otro lado, muchas de las funciones que podría tener el Jefe de Gabinete y de esta forma tener un rol más preponderante, dependen de la delegación por parte del Presidente, las que, hasta la actualidad, han sido muy pocas.

En la relación entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los Ministros debe realizarse una distinción. Siguiendo a Fleitas Ortiz de Rozas (1995) en las competencias propias del Jefe de Gabinete, la relación es de jerarquía. Sin embargo, en las materias propias de los Ministros, el Jefe de Gabinete carece de autoridad para impartir órdenes a los Ministros, limitándose a controlar sus actividades y exigirles los informes necesarios para cumplir con la obligación de producir los informes y explicaciones que deben presentarse ante el Congreso.

Por otro lado, una de las principales dudas que surgen es si efectivamente, la figura analizada es el “Jefe” del gabinete. La realidad demuestra que esto no es así, ya que el que preside el Gabinete es el Presidente quien, por otro lado, es quien nombra a los Ministros, además de que tiene el poder de removerlos.

Por último, la relación entre el Jefe de Gabinete y el Congreso es uno de los mayores beneficios que trae aparejada la inclusión de esta figura en la Constitución Nacional. La permanente comunicación entre ambos poderes, sin embargo, se ha visto desvirtuada. La presencia de este funcionario en el Congreso debería ser mensual, alternando entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Ahora bien, de acuerdo al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el

María Victoria Agoglia

Crecimiento (CIPPEC) en el período que va desde 1995 hasta 2015 sólo en el 34% de las veces el Jefe de Gabinete visitó el Congreso para presentar informes de gestión.

La forma de presentación de los informes está incorporada en el reglamento parlamentario de cada una de las Cámaras. El informe cuenta con dos momentos que se repiten, o deberían repetirse, todos los meses. En primer lugar, el Jefe de Gabinete envía a los distintos bloques políticos un escrito con todos los temas a tratar y los legisladores envían los requerimientos, informes y ampliaciones a la presidencia de cada una de las Cámaras, quien envía el informe a la Jefatura. Éstas preguntas son respondidas también por escrito. La segunda etapa es oral, que se denomina Sesión Informativa, y se presenta el Jefe de Gabinete ante cada una de las Cámaras del Congreso. Los tiempos varían de acuerdo a si se está frente a la Cámara de Diputados o la de Senadores. En la primera, el jefe de Gabinete dispone de una hora para exponer su informe; los bloques en su conjunto tienen doscientos cuarenta minutos para solicitar aclaraciones o ampliaciones, tiempo distribuido proporcionalmente de acuerdo a la cantidad de sus integrantes, con un mínimo de cinco minutos por bloque; y el funcionario tendrá veinte minutos para responder a cada uno de estos. En la segunda Cámara, dispone de cuarenta minutos para exponer su informe, que no puede ser leído aunque puede utilizar apuntes, leer citas o documentos breves relacionados con los temas a exponer; los bloques en su conjunto cuentan con ciento ochenta minutos para solicitar las aclaraciones o formular preguntas sobre lo expuesto, que se distribuirán de la misma forma que lo establecido en el Reglamento Parlamentario de la Cámara de Diputados. El Jefe de Gabinete dispone de veinte minutos para responder a los bloques inmediatamente después de cada aclaración, ampliación o pregunta. En este último caso, y de forma excepcional, puede identificar aquellas que responderá por escrito.

Si bien el proceso definido en cada uno de los reglamentos es sumamente claro y exhaustivo, se han llegado a presentar los informes en la mesa de entradas, o mediante un disco compacto. Es importante resaltar, que, los reglamentos permiten al Jefe de Gabinete fijar una agenda de temas a tratar, previo al informe escrito, lo que no sucede. La cantidad de presentaciones orales en el recinto fue menor a la de los informes escritos.

Por otro lado, como gran parte de estos se basan en preguntas de los legisladores, por lo general, tienden a referirse a temas que corren el foco de la gestión de gobierno, para ponerlo en cuestiones de política coyuntural y no en la política institucional.

La falta de sanciones y consecuencias sociales de no presentación de estos informes, también genera las ausencias. La presentación del Jefe de Gabinete, teniendo en cuenta el espíritu de la ley, tiene la finalidad de reflexionar y discutir las medidas que toma el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la

María Victoria Agoglia

cantidad de temas que se abordan en una sola visita no alcanzan para cumplir con dicho fin. Si sólo se tiene en cuenta la cantidad de presencias, el sistema de por sí es deficitario, pero si además se toma en cuenta si la finalidad prevista es cumplida, la realidad es más desalentadora aún.

Por último, no se registran situaciones en las cuales el Jefe de Gabinete haya participado y debatido en las sesiones del Congreso.

Conclusiones

Del análisis realizado surge con claridad que no se han logrado en su totalidad los objetivos buscados por la UCR, que en definitiva eran disminuir las atribuciones del Presidente para lograr fortalecer al gobierno como un todo, independientemente de la persona y del partido político al que pertenece.

Sin embargo, sí se lograron delegar algunas funciones, independientemente que algunas de ellas al parecer sean meras formalidades, que aligeraron las responsabilidades del Presidente, como por ejemplo, el nombramiento de los empleados de la administración pública y la recaudación de las rentas de la Nación.

Por más que, de acuerdo a Ricardo Haro, un principio en la doctrina del control y de la limitación es el que afirma que para una verdadera supervisión no puede existir la dependencia del órgano que controla al órgano controlado, a través de, por ejemplo, la refrenda y la legalización, como mínimo se incorpora una visión distinta al del Presidente la que puede modificar o influir, aunque sea de forma indirecta, alguna decisión tomada por este.

El mayor beneficio que trae aparejada esta figura es el reconocimiento de la necesidad de que haya una comunicación directa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la Nación.

Lo controversial de la figura se ve reflejado desde el nacimiento de la misma ya que, teniendo en cuenta lo desarrollado, en las negociaciones celebradas entre Alfonsín y Menem con miras a la reforma constitucional, la idea original fue distorsionada y aceptada siempre y cuando no se alterara la concentración de poderes, limitándose a aceptar la descentralización de la gestión administrativa. Transpolando esto a una posible modificación de los términos que regulan sus funciones ¿cuáles serían las posibilidades de que el Partido Político que encabeza el Poder Ejecutivo acepte delegar funciones esenciales y que, en definitiva, le dan poder?

Aunque los términos utilizados en la legislación son ambiguos, el cambio en la forma en que se ve a este funcionario dependerá en gran medida de la visión que tenga quien ejerce el Poder Ejecutivo, ya que muchas de las facultades que podría tener dependen del rol que éste último le quiera otorgar.

María Victoria Agoglia

Por otro lado, a raíz de la investigación realizada, además de las cuestiones políticas y constitucionales, se hizo evidente que hay una falta de análisis del rol a cumplir por el Jefe de Gabinete por parte de la doctrina. Es necesario que los expertos realicen un trabajo actual desde el punto de vista integral, teniendo en cuenta lo buscado por la UCR y por el Justicialismo y los contextos políticos, sociales e históricos en los cuáles cada uno de los Jefes de Gabinete se desarrollaron para poder también transmitir la necesidad de esta figura. El rol de la doctrina es esencial si se tiene en cuenta la posibilidad de una modificación de la Constitución Nacional o de las leyes que regulan sus funciones, ya que sino la figura bajo análisis no va a cumplir con los objetivos deseados.

Una pregunta esencial que se debería responder para poder analizar si la figura modifica la forma de organización política del país es ¿qué consecuencias habría si se deroga el cargo del Jefe de Gabinete de Ministros? Si la primera respuesta que surge es que no habría consecuencias, se puede inferir que la forma de regulación en sus funciones y atribuciones es insuficiente para cumplir con su finalidad.

En definitiva, es necesario que éste sea considerado como el primer paso de un camino que debe seguir construyéndose para que efectivamente el Jefe de Gabinete de Ministros sea una figura trascendente en la vida política de la Argentina.

Algunas de las formas en que se podría afianzar y por lo tanto lograr los objetivos que se tuvieron en miras al momento de plantear su incorporación, son:

- A través de la forma de designación. Una de las medidas que se podría tomar es que fuera, en última instancia, el Congreso de la Nación quien decida acerca de la persona que ocupará el cargo, pero teniendo en cuenta la voluntad del Presidente quien podría presentar una lista de candidatos.
- No resulta acorde a la finalidad de su incorporación que pueda ser removido por el Presidente cuantas veces quiera y sin necesidad de justificar las causas por las cuales se llegó a esa decisión. Esto se podría modificar volviendo al modelo planteado por el Consejo que proponía que cuando fuera removido el Jefe de Gabinete por la voluntad unilateral del Poder Ejecutivo, éste debía designar uno que cuente con la confianza del Parlamento.
- Por último, analizando las facultades que Constitucionalmente le corresponden a la figura bajo análisis, y teniendo en cuenta el índice de incumplimiento en la actualidad, es necesario que haya consecuencias para que la figura, que de por sí está desfigurada por su configuración, se sienta compelido a cumplir con sus obligaciones.

María Victoria Agoglia

Recursos Bibliográficos

- CASSAGNE, Juan Carlos (2017). “Derecho Administrativo”, Palestra Editoriales, Lima.
- CASTELLS, Alberto (2016). “Los Ministros en el Sistema Presidencialista, Relación con los Poderes del Estado”, Editorial Astrea, Buenos Aires.
- FLEITAS ORTIZ DE ROZAS, Abel (1995). “El Jefe de Gabinete de Ministros: Perfiles e Interrogantes”, Revista La Ley.
- HARO, Ricardo. “El Rol Institucional del Jefe de Gabinete de Ministros en el Presidencialismo Argentino”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- NINO, Carlos Santiago (1992). “Fundamentos de Derecho Constitucional”, Editorial Astrea, Buenos Aires.
- “Reforma Constitucional, Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia” (1986). Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- RISSO, Guido I (2012). “Lecciones Fundamentales de Derecho Político”, Editorial Hammurabi, Buenos Aires.
- ZARINI, Helio Juan (1996). “Constitución Argentina Comentada y Concordada”, Editorial Astrea, Buenos Aires.
- BADENI, Gregorio (1994). “Instituciones de Derecho Constitucional”, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires