

A 25 años de la implementación de la jefatura de gabinete de ministros

25 years after implementing the chief of cabinet of ministers

Rocío María Valdez^{†}*

Resumen

En este trabajo se estudiará una figura que introdujo la reforma constitucional argentina de 1994: el jefe de gabinete de ministros. Se tratará de responder si, después de veinticinco años de su implementación (cumplidos el pasado 8 de julio de 2020), este ha sido un rol eficiente para nuestro sistema de gobierno. Para esto, en primer lugar, se estudiará el contexto histórico en el que se lo implementó. En segundo lugar, se analizará cuáles fueron los objetivos que motivaron la inclusión del jefe de gabinete en la Constitución Nacional y cuál es el rol que este debe desempeñar según nuestro ordenamiento jurídico. En tercer lugar, se indagará cuáles fueron los análisis realizados por los juristas argentinos en torno a esta figura. Asimismo, se analizará un estudio estadístico que investiga específicamente su deber de rendir cuentas en el Congreso. Finalmente, a través de la información recolectada, se sugerirá que la eficiencia del jefe de gabinete de Argentina se vería cuestionada por la falta de logro de los objetivos que se pretendían cumplir con su inserción y se propondrá que este debe tener un desempeño comprometido que respete la Constitución Nacional.

Palabras clave: jefe de gabinete de ministros – Constitución Nacional – derecho constitucional – reforma constitucional – hiperpresidencialismo

Abstract

In this paper, a new figure introduced by the 1994 Argentine constitutional reform will be studied: the chief of the cabinet of ministers. This paper will answer whether, after twenty-five years of its implementation (fulfilled on July 8, 2020), it has been an efficient role for our government system. First, I will study the historical context in which it was implemented. Second, I will analyze what were the objectives that motivated the inclusion of the chief of staff in the National Constitution and what is the role that he must play according to our legal system. Third, I will inquire into what were the studies carried out by Argentine jurists

* Estudiante de cuarto año de Derecho en la Universidad de San Andrés.

† Agradezco al profesor Ricardo Ramírez Calvo por compartirme parte de la bibliografía correspondiente a este trabajo.

regarding this role; likewise, I will consider a statistical study that specifically investigates the chief's duty to report back to Congress. Finally, through the information collected, I will suggest that the efficiency of the Argentine chief of staff would be questioned due to the lack of achievement of the objectives that were intended to be fulfilled with his insertion and will propose that he must have a committed performance that respects the National Constitution.

Keywords: chief of the cabinet of ministers – National Constitution – constitutional law – constitutional reform – hyper-presidentialism

I. Introducción

La Constitución Nacional es la ley suprema que rige en nuestro país con el fin de constituir un proyecto de construcción de nuestra nación. Nuestra Carta Magna es la de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. Cabe destacar que se cumplieron 26 años desde la última reforma constitucional, que tuvo la Convención Constituyente más numerosa y que se destacó por llevar a cabo su tarea en noventa días y por su pluralismo democrático. Asimismo, es considerada la reforma más importante porque se presentó un alto grado de acuerdo para la sanción de 61 normas constitucionales (20 nuevas, 24 reformadas y 17 disposiciones transitorias)¹ con el fin de enfrentar las vicisitudes que nos depararía el siglo XXI.²

Particularmente, en este trabajo se estudiará una figura novedosa que incluyó esta última reforma en los artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional y que el pasado 8 de julio de 2020 cumplió 25 años desde su implementación: el jefe de gabinete de ministros. Para esto, en primer lugar, se analizará el contexto en el que fue introducida, por lo que será relevante investigar la manera en que se caracteriza al Poder Ejecutivo según el sistema de gobierno que adoptaron nuestros constituyentes y las problemáticas que surgieron en torno a esto.

En segundo lugar, se describirá el rol que debe ocupar el jefe de gabinete. Al respecto, la información obtenida en el apartado anterior permitirá entender cuáles fueron los objetivos que se esperaba que cumpliera este papel, según las distintas posturas de los convencionalistas. Asimismo, se tendrá en cuenta cuáles son las atribuciones que le corresponde según lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico.

En tercer lugar, se indagará cuáles fueron los análisis realizados por los juristas argentinos en torno a este cargo a lo largo de estos veinticinco años desde su inclusión. De igual manera, se considerará un estudio estadístico que observa específicamente su deber de rendir cuentas en el Congreso a través de los informes orales mensuales –según lo establecido en el artículo 101 de la Constitución Nacional–. También, compartiré una reflexión personal al respecto.

¹ Antonio M. Hernández, “Valoración de la reforma constitucional de 1994 en su décimo aniversario”, en *A 10 años de la reforma constitucional nacional*, 1° ed. (Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2005), 52.

² Javier Indalecio Barraza y Fabiana Haydeé Schafrik, *El jefe de gabinete de ministros* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999), 17.

Finalmente, a través de la información estudiada, se buscará responder las siguientes preguntas: luego de los veinticinco años de la introducción del jefe de gabinete de ministros como resultado de la reforma constitucional de 1994, ¿esta figura resultó eficiente para nuestro sistema de gobierno? ¿Cumplió con los objetivos que pretendía su implementación? ¿Se necesitará otra reforma constitucional en esta área?

Antes de proseguir, es importante mencionar que este ensayo se basará en libros y artículos de juristas argentinos, un análisis estadístico del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y textos de nuestro ordenamiento jurídico –como la Constitución Nacional y la Ley de Ministerios–. Cabe señalar que los documentos del CIPPEC estudian el período que va desde 2005 hasta la gestión 2018 de Marcos Peña, por lo que limitaré mis conclusiones hasta esa fecha.

II. El Poder Ejecutivo en Argentina

A. El sistema presidencialista argentino

Según el artículo 87 de nuestra Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo de la Nación es desempeñado por un ciudadano como “Presidente de la Nación Argentina”. En este sentido, Argentina es definida como un país presidencialista, en el que el Poder Ejecutivo es unipersonal. Para poder entender esta forma de gobierno, explicaré los principales sistemas democráticos de gobierno según sean más parlamentarios o acentúen componentes presidencialistas.

En primer lugar, el *sistema parlamentarista* (mayormente establecido en países europeos) en su forma más pura (como sucede en Italia), es aquel en el que existe una dependencia recíproca entre el gobierno y el Parlamento ya que ambos tienen la facultad de destituir o disolver al otro.³ En este caso, la jefatura de gobierno es ejercida por un gabinete presidido por un primer ministro y en ella recae la responsabilidad política e institucional ante el Parlamento.⁴ Mientras que de la jefatura del Estado se encarga un rey (como en Inglaterra) o un presidente, quien tiene una función más protocolar y llega a este cargo por herencia o de manera indirecta, y no por el voto popular.⁵

³ Carlos S. Nino, “El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia”, en *Propuesta y control* (1990), 40.

⁴ Mario A. R. Midón, *Manual de derecho constitucional argentino*, 3° ed., 3°reimp. (Buenos aires: La Ley, 2018), 848.

⁵ Nino, “El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia”, 41.

En segundo lugar, se encuentra el *sistema mixto* (presente en Francia, Portugal y Finlandia) en el que el jefe de Estado es elegido popularmente y tiene determinadas funciones directas de gobierno (por ejemplo, en el caso francés, el presidente se ocupa de la defensa y las relaciones exteriores), entre ellas, designar al primer ministro.⁶

Por último, se halla el *sistema presidencialista* (creado por el constitucionalismo de Estados Unidos y vigente en este y en la mayoría de países latinoamericanos) que concentra las jefaturas de gobierno y Estado en una sola persona: el presidente de la nación. El presidente es asistido por un grupo de ministros que integran el gabinete, ofician de secretarios de Estado y secundan a aquel con el refrendo y legalización de sus actos. El órgano representativo se denomina “Congreso” y carece de la facultad de censurar al gobierno. No obstante, excepcionalmente, puede destituir al presidente a través del juicio político, procedimiento que, al menos en Argentina, no logró remediar situaciones de mal desempeño o delitos cometidos por aquel. De la misma manera, el Ejecutivo carece de facultades para disolver el Congreso. Asimismo, tanto el presidente como los integrantes del Congreso deben ser electos por el pueblo.⁷

Al respecto, Midón compara el sistema presidencialista con el parlamentarista y sostiene que el primero realiza mejor el principio de división de poderes; a diferencia del segundo, en el que se constata que la separación de funciones es más imprecisa⁸. Asimismo, Risso señala que, a diferencia de lo que sucede en el parlamentarismo, en el modelo presidencial hay tres órganos independientes entre sí encargados de una función clásica del poder (legislativa, ejecutiva y judicial) y se pone acento en la separación de estas funciones –y no en su coordinación–.⁹

En relación con esto, los constituyentes argentinos decidieron instaurar el sistema presidencialista en la Constitución de 1853 para que rigiera en nuestro país. En esta línea, Juan Bautista Alberdi se inspiró en la Constitución chilena de 1833 (apartándose del modelo norteamericano) para adoptar este sistema y diseñar el órgano Ejecutivo dotado de las jefaturas de Estado, Gobierno, Administración Pública, Fuerzas Armadas y Capital Federal. Al respecto, Ibáñez Rosaz resalta que no es extraño que esto diera

⁶ Nino, “El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia”, 41.

⁷ Midón, Manual de derecho constitucional argentino, 849.

⁸ Midón, Manual de derecho constitucional argentino, 849.

⁹ Guido Risso, “El sistema presidencialista, el hiperpresidencialismo y la última reforma constitucional. ¿Se ha constitucionalizado el hiperpresidencialismo?”, en *A una década de la reforma constitucional 1994-2004*, 1° ed. (Buenos Aires: Ediar, 2004), 437.

como resultado a un “monarca constitucional”.¹⁰ Es más, el autor invita a recordar lo sostenido por Alberdi: “[d]ad al poder ejecutivo todo el poder posible, pero dádsele por medio de una Constitución”.¹¹

Así también, con relación a la constitución chilena y su Poder Ejecutivo, Alberdi señalaba:

El tiempo ha demostrado que la solución de Chile es la única racional en repúblicas que poco antes fueron monarquías.

Chile ha hecho ver que entre la falta absoluta de gobierno y el gobierno dictatorial hay un gobierno regular posible; y es el de un presidente constitucional que pueda asumir las facultades de un rey en el instante que la anarquía le desobedece como presidente republicano.¹²

Para un mejor entendimiento, sería importante considerar que el jurista tucumano tomó esta decisión relativa al Poder Ejecutivo con un fin: terminar con los enfrentamientos internos y consolidar la unión nacional. Esta solución fue eficiente para lograr dicha meta. Sin embargo, a medida que pasó el tiempo, se presentaron circunstancias fácticas que fueron desnaturalizando el presidencialismo, lo que provocó que Argentina tomara la vía del hiperpresidencialismo en su organización institucional.¹³

B. Camino al hiperpresidencialismo

La deformación del sistema presidencialista por la excesiva concentración de poder en el Ejecutivo se denomina *hiperpresidencialismo* –también llamado “bonapartismo político” o “cesarismo presidencial”–. Se trata de un fenómeno que afectó a muchos países latinoamericanos, incluido al nuestro (durante los últimos años anteriores a la reforma de 1994). Este puede presentarse aunque coexista con la norma constitucional preestablecida y la elección popular limitada en el tiempo. Al respecto, por ejemplo, el presidente puede llegar a tomar medidas como la suspensión del Congreso, la reforma de determinadas cláusulas de la Constitución o gobernar por decreto, justificando su accionar en la ineficacia del sistema o en supuestas emergencias.¹⁴

¹⁰ Víctor Enrique Ibáñez Rosaz, “El jefe de gabinete y la función constitucional de los ministros”, en *A una década de la reforma constitucional 1994-2004*, 1° ed. (Buenos Aires: Ediar, 2004), 302.

¹¹ Juan Bautista Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* (Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación, 2017), 162.

¹² Alberdi, “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, 163.

¹³ Midón, *Manual de derecho constitucional argentino*, 851.

¹⁴ Risso, “El sistema presidencialista, el hiperpresidencialismo y la última reforma constitucional. ¿Se ha constitucionalizado el hiperpresidencialismo?”, 438.

En términos generales, Risso señala que las principales causas del hiperpresidencialismo son:

1. La tendencia a la personalización del poder en la figura del presidente otorgándole facultades de las que no dispone.
2. La manipulación del Congreso y de la justicia por el Poder Ejecutivo a través de favores electorales o de ascensos y nombramientos.
3. La corrupción como elemento constitutivo del sistema político de los países éticamente en vías de desarrollo.
4. La rigidez en la separación de funciones, que dificulta, cuando no imposibilita, la concreción de formas de concertación entre ellos que permitan un mayor consenso en la acción de gobierno.¹⁵

De la misma manera, Nino especifica cuáles son las causas que deformaron el sistema presidencialista en Argentina. El autor sostiene que el abuso de poder por parte del presidente fue en aumento por dos causas. Por un lado, esto se debió a las interpretaciones concesivas de los tribunales judiciales. Por ejemplo, se destacan las doctrinas establecidas por la Corte Suprema en distintos fallos. Entre estos se encuentra el caso “Cullen” en el que se sostuvo que el Poder Judicial no debería examinar la forma en que actúa el presidente en cuestiones como la declaración y aplicación del estado de sitio.¹⁶ Asimismo, se encuentra el caso “Delfino” en el que se trata la doctrina de la delegación de facultades del Congreso al presidente, que fue haciéndose más concesiva, y la doctrina que aceptaba la delegación de facultades legislativas al presidente a través de los decretos de necesidad y urgencia.¹⁷

Por otro lado, Nino sugiere que hubo determinadas circunstancias fácticas que acrecentaron el poder del Ejecutivo. Por ejemplo, el autor menciona, en primer lugar, el crecimiento de la administración central, que le dio un mayor poder político ante la posibilidad de hacer numerosas designaciones discrecionalmente. En segundo lugar, menciona el surgimiento de empresas poderosas del Estado y la creación del Banco Central y de las Fuerzas Armadas, ambos dependientes del presidente. En tercer lugar, la pérdida de peso del Poder Legislativo y del Poder Judicial por sus procedimientos lentos y, por lo tanto, sin resultados efectivos, lo que disminuyó su eficiencia y credibilidad. Por último, el avance del gobierno central en materia de recursos sobre los gobiernos provinciales.

¹⁵ Risso, “El sistema presidencialista, el hiperpresidencialismo y la última reforma constitucional. ¿Se ha constitucionalizado el hiperpresidencialismo?”, 439.

¹⁶ CSJN, *Joaquín M. Cullen c. Llénera Baldomero*, 07/09/1983, Fallos: 53:420.

¹⁷ CSJN, *Delfino y Cía*, 20/6/1927, Fallos 148:430.

A lo anterior se suma el efecto que tuvieron los golpes de Estado, en los que se suprimió al Congreso, la estabilidad de los jueces, la autonomía de las provincias y de los entes públicos (como las universidades). Todo ese poder se agrupaba en una institución que se denominaba “Presidencia de la República”, a pesar de ser ocupado por un general que se auto-designaba como tal. Así, Nino concluye que “[d]e este modo se cumplió la previsión de Alberdi de tener un presidente con facultades similares a las de un monarca. Pero obviamente no se cumplió su sueño de que ello sirviera para consolidar la estabilidad y la funcionalidad democrática”.¹⁸

Por su parte, Midón denuncia la presencia de presidentes que no respetaron la Constitución Nacional de nuestro país y la pasividad de aquellas instituciones que debían controlarlo. Asimismo, tiene en cuenta las afirmaciones de Pérez Gilhou, quien sostiene que “las limitaciones formales de la Constitución de 1853 han experimentado la derogación de hecho y las interpretaciones políticas, doctrinaria y, más de una vez, jurisprudencial, han permitido la legalización de un nuevo presidente en la Argentina”.¹⁹

Para Risso, la concentración enorme del poder en manos del presidente no ha redundado en una mayor eficacia en el ejercicio del gobierno argentino. Además, como se planteó anteriormente, el hiperpresidencialismo provocó prácticas y políticas autoritarias que se justificaron en la lentitud o ineficacia del sistema para resolver situaciones de emergencia.²⁰

Asimismo, Ibáñez Rosaz señala que el hiperpresidencialismo provocó que el Congreso dejara de ser un ámbito de deliberación por excelencia, lo que motivó a que sus miembros no concurrieran a discutir las políticas de Estado. De la misma manera, esta problemática trajo la falta de flexibilidad frente a crisis políticas y la falta de válvulas de escape que permitieran superar estas emergencias sin afectar el prestigio y la popularidad del presidente.²¹

En este sentido, el Consejo para la Consolidación de la Democracia –cuyo rol se explicará en el próximo apartado– sostuvo que el régimen presidencialista funcionó eficazmente entre 1860 y 1930. Sin embargo, después de ese período, el presidente no logró encaminar debidamente la vida política del país, ya sea por su excesivo poder o

¹⁸ Nino, “El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia”, 42-43.

¹⁹ Dardo Pérez Gilhou, “El Ejecutivo en las constituciones provinciales”, citado por Midón, *Manual de derecho constitucional argentino*, 853.

²⁰ Risso, “El sistema presidencialista, el hiperpresidencialismo y la última reforma constitucional. ¿Se ha constitucionalizado el hiperpresidencialismo?”, 439-440.

²¹ Ibáñez Rosaz, “El jefe de gabinete y la función constitucional de los ministros”, 305-306.

por debilidad. Por ello, el instituto propuesto por Alberdi ya no significaba una solución para el gobierno de la República, por lo que era fundamental, por sus efectos políticos e institucionales, buscar otra alternativa.²²

III. El jefe de gabinete de ministros en Argentina

A. La incorporación del jefe de gabinete de ministros en la reforma constitucional de 1994

Hasta ahora se estudió el sistema presidencialista presente en nuestro país y cómo este, a través de ciertas circunstancias que se presentaron a lo largo del tiempo, fue transfigurado a un hiperpresidencialismo. Este contexto nos permitirá entender por qué se propuso la reforma constitucional de 1994 y la introducción del jefe de gabinete de ministros.

Al respecto, antes de la reforma constitucional, en 1985, el entonces presidente de la nación, Raúl Alfonsín, instrumentó a través del Decreto 2446/1985 la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia. Este consejo estuvo presidido por uno de los autores que se citó en este trabajo, el filósofo del derecho Carlos Nino²³, y tuvo como fin el estudio y la elaboración de un proyecto sobre una posible reforma constitucional que consolidara el régimen democrático y republicano.

Como se señaló en el apartado anterior, este grupo consideró que el sistema alberdiano, que concentraba demasiadas facultades en una sola persona, ya no funcionaba. En consecuencia, se aconsejó la incorporación de una nueva figura dentro del ámbito del Poder Ejecutivo dotada de facultades y de responsabilidad política: el jefe de gabinete de ministros. De esta manera, se pretendía atenuar el sistema presidencialista y lograr una fórmula intermedia entre el presidencialismo y el parlamentarismo.²⁴

En este sentido, Nino sugería “parlamentarizar” el sistema para crear una cultura del debate que sea compatible con la nueva etapa democrática inaugurada en 1983²⁵; es

²² Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma Constitucional – Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, citado por Ricciardi María Victoria y Ahumada Aguirre Mariángeles, “El jefe de gabinete de ministros”, *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: una mirada igualitaria*, t. 1 (Buenos Aires: La Ley, 2016), 683.

²³ Para profundizar la postura de Nino con respecto al sistema presidencialista recomendamos ver Carlos S. Nino, “El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia”, *Propuesta y control* (1990).

²⁴ Ricciardi y Ahumada, “El jefe de gabinete de ministros”, 682-683.

²⁵ Midón, *Manual de derecho constitucional argentino*, 849.

decir, que el sistema presidencial cambie a un sistema mixto (semipresidencial o semiparlamentario). En concordancia con esto, el autor afirma que el presidencialismo “es una verdadera ‘flor exótica’ de las formas de gobierno, que requiere condiciones extremadamente favorables para sobrevivir”.²⁶

Por su parte, Nino criticaba que el sistema presidencialista no ofrezca “válvulas de escape” ante situaciones de crisis que se producen por la pérdida de consenso en relación con la figura presidencial. Ante esto, se revela la rigidez del mandato presidencial que torna difícil encontrar una solución adecuada ya que, por ejemplo, el juicio político es un proceso complejo que requiere una acusación por mal desempeño. Asimismo, el presidente suele resistirse a renunciar ya que implica reconocer un fracaso, lo que es una situación difícil de superar. Además, en general, el vicepresidente no está preparado para reemplazarlo debido a que esta persona no tiende a ser seleccionada por su liderazgo, sino por la negociación que se realiza entre distintas líneas políticas. Por ello, el autor defendía la utilidad de un sistema parlamentario o uno mixto en el que las funciones de gobierno residan en un primer ministro con responsabilidad parlamentaria, puesto que esto permitiría satisfacer en mayor grado las exigencias de legitimidad, estabilidad y funcionalidad democráticas.²⁷

En concordancia con esto, Gomez Sanchis recuerda a Vanossi quien sostenía que la figura del jefe de gabinete intentó alcanzar dos objetivos.²⁸ Por un lado, la denominada “doctrina de la intemperie”, que se enfocaba en atenuar los conflictos entre el gobierno y la oposición con el fin de evitar una crisis en el régimen por la insatisfacción de esta última. Por otro lado, se encontraba la “doctrina del fusible”, que tenía como meta crear un órgano que soportara las crisis que se produjeran, de manera que no afectaran al presidente. Es decir, este funcionario sería la persona que sobrellevaría las tensiones que reciba quien ejerza el Poder Ejecutivo por el mal humor argentino hacia el gobierno: se reemplazaría al funcionario mientras que el presidente continuaría en su puesto.²⁹

²⁶ Nino, “El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia”, 51.

²⁷ Nino, “El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia”, 53 y 55.

²⁸ Jorge R. Vanossi, “La Constitución evanescente (Una reforma espasmódica)”, citado por Gomez Sanchis Daniel, “La reforma de la Constitución y el jefe de gabinete”, en *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, t. 2 (Mendoza: Depalma, 1995), 192.

²⁹ Ambas doctrinas tienen como objetivo evitar, a través de la creación del jefe de gabinete, situaciones que sucedieron durante distintas presidencias en Argentina. Por ejemplo, los golpes de Estado en nuestro país se dieron por la presencia de un sector de la oposición que quería que un gobierno se fuera, como el que se dio en la presidencia de Arturo Illia –a quien se lo presionaba por muchos medios para que dejara su puesto– o el de Isabel Perón en el ’76 ante una oposición anti-peronista; la imposibilidad que los últimos presidentes radicales no pudieran terminar su mandato, como Alfonsín. De esto, se concluía que,

Precisamente Raúl Alfonsín, quien era asesorado por Nino, denunciaba la fuerte personalización del sistema de gobierno por la excesiva concentración de poderes por parte del Ejecutivo y defendía la implementación del jefe de gabinete. Alfonsín sostenía que de esta forma se solucionarían los problemas de gobernabilidad y se incrementaría la legitimidad y representatividad del gobierno al contar con un respaldo parlamentario. En este sentido, esta figura representaba un verdadero cambio institucional que permitiría atenuar el poder concentrado en el presidente.³⁰ No obstante, Gomez Sanchis cita a García Lema quien señalaba que, durante la presidencia de Alfonsín, el justicialismo (que conformaba la oposición en ese momento) se oponía a la creación del jefe de gabinete de ministros a través de una reforma constitucional debido a que entendía que no era compatible con una tradición nacional caracterizada por el régimen presidencial.³¹

En el año 1993, el partido justicialista, representado por el ex presidente Carlos Menem, propuso la reforma constitucional.³² De esta manera, luego de la negociación con Alfonsín, se firmó el Pacto de Olivos, en el que se plantearon las bases sobre las que se centraría este proyecto, posteriormente plasmado en la Ley N° 24.309 para declarar la necesidad de la reforma constitucional.³³ Precisamente, si se observa esta ley, en su artículo 2, inciso d, apartado A, es posible ver que el primer objetivo del Núcleo de Coincidencias Básicas es la atenuación del sistema presidencialista mediante la creación del jefe de gabinete de ministros.³⁴

Sin embargo, cabe destacar que ambos dirigentes políticos diferían sobre los alcances del poder que tendría el jefe de gabinete y el control que ejercería el Congreso sobre este. Por un lado, se encontraba Alfonsín que buscaba un sistema parlamentarista o semiparlamentarista en el que se incorpore un estilo de primer ministro. Por otro lado, estaba Menem que no estaba dispuesto a perder ninguna de sus atribuciones como presidente. Al respecto, Gelli explica que Alfonsín pretendía inclinar la balanza de los

al ser un Poder Ejecutivo demasiado personalista, si este perdía apoyo, la consecuencia inmediata era su renuncia. Gomez Sanchis, “La reforma de la Constitución y el jefe de gabinete”, 192 y sus notas.

³⁰ Raúl R. Alfonsín, “Núcleo de Coincidencias Básicas”, citado por Midón, *Manual de derecho constitucional argentino*, 861-862

³¹ Alberto M. García Lema, “Las reformas del sistema institucional. El núcleo de coincidencia básicas: Antecedentes, citado por Gomez Sanchis, “La reforma de la Constitución y el jefe de gabinete”, 148.

³² Cabe aclarar que esta invitación fue criticada por el supuesto intento del Ejecutivo de conseguir la reforma que permita la reelección del presidente.

³³ Gomez Sanchis, “La reforma de la Constitución y el jefe de gabinete”, 148-149.

³⁴ Para un profundo análisis sobre el sistema presidencialista luego de la reforma constitucional de 1994, ver Rosatti Horacio, *El presidencialismo argentino después de la reforma constitucional* (Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni Editores, 2001).

poderes a favor del Congreso para que el presidente esté obligado a negociar con la mayoría opositora mediante la persona que ocupare el cargo de jefe de gabinete (teniendo en cuenta que sería el puente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo).³⁵

Para entender mejor cuáles fueron los objetivos para introducir esta figura, Martínez cita a Cassagne para señalar que existen tres causas por las que se incorporó a nuestro ordenamiento constitucional. En primer lugar, con respecto a la organización, se lo incluyó para aliviar la tarea del presidente y, de esta manera, atenuar el hiperpresidencialismo. En segundo lugar, para lograr una mayor fiscalización del Congreso con relación a la Administración Pública. Por último, para lograr una mayor flexibilidad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.³⁶

Al respecto, sería interesante tener presente las consideraciones de algunos constituyentes para tener una visión más amplia de las distintas perspectivas relacionadas con la incorporación del jefe de gabinete en nuestra Constitución Nacional para combatir el hiperpresidencialismo. Para ello, se tendrá en cuenta el análisis realizado por Ibañez Rosaz, quien encontró y agrupó distintas posiciones que se presentaron en torno a esta figura.

En relación con las posturas en contra, por un lado, estas consideraban que, tal como lo establecía la Ley N° 24.309, este rol no permitiría atenuar el régimen presidencialista. El convencional Auyero sostuvo que esta construcción no era útil ya que persistía la centralidad en el Poder Ejecutivo. A su vez, expresaba que hubiera preferido “una institución semiparlamentaria donde el primer Ministro pudiese ser cambiado por el parlamento pero también designado por él”.³⁷ Por otro lado, algunos convencionalistas sostenían la negativa ante esta figura por considerar que hacía más presidencialista el sistema. En este sentido, señalaban que, en realidad, se estaban otorgando más facultades al Ejecutivo ya que el presidente podría nombrar y remover discrecionalmente al jefe de gabinete. Al respecto, el convencional Castillo señaló que

³⁵ María Angélica Gelli, *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, 4° ed. ampliada y actualizada, t. 2 (Buenos Aires: La Ley, 2008), 412.

³⁶ Juan Carlos Cassagne, *En torno al jefe de gabinete*, citado por Martínez Patricia Raquel, “El poder ejecutivo y jefe de gabinete y demás ministros”, en *La reforma constitucional interpretada* (Buenos Aires: Depalma, 1995), 437.

³⁷ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 1994, citado por Ibañez Rosaz, “A una década de la reforma constitucional 1994-2004”, 307.

“las facultades resultan delegadas por el Poder Ejecutivo en un funcionario no elegido por el voto popular”.³⁸

Asimismo, Ibañez Rosaz advierte otra postura que sugiere que la Constitución de 1853 ya contenía los mecanismos necesarios para atenuar el presidencialismo, por lo que la incorporación del jefe de gabinete no agrega ni quita nada. El convencional Bassani recuerda a Matienzo, quien señalaba que el gabinete argentino no tiene por base al modelo norteamericano, sino al modelo francés, por lo que es una especie única entre el presidencialismo y el parlamentarismo.³⁹ Ibañez Rosaz estudia a Matienzo y observa que este sostenía que a los ministros les incumbe la participación en el Congreso y, de esa manera, contribuyen a suavizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Además, como es un puesto que no está obligado a perdurar, el ministro puede sentirse presionado a acertar en sus medidas para tener una opinión pública que legitime su permanencia.⁴⁰

Por su parte, las posturas a favor defendían la posibilidad de atenuar el presidencialismo con este régimen. Al respecto, el convencional Lorenzo sostuvo que serviría “para revitalizar el rol del Parlamento, porque va a tener que estar permanentemente rindiéndole cuentas”.⁴¹ El convencional Paixao afirmó que, al desagregar las facultades tradicionales del presidente, se le estaría dando dinamismo al órgano Ejecutivo y “elasticidad para enfrentar problemas de crisis y la garantía de que el pluralismo ha de ser el modo permanente en el ejercicio del poder; esa figura es el punto de contacto permanente entre el órgano ejecutivo y el Congreso”.⁴²

Finalmente, es importante destacar que, como resultado, la introducción de la figura del jefe de gabinete de ministros en nuestra Constitución Nacional no alteró la esencia del régimen presidencialista, sino que buscó atemperar la concentración del poder en el Ejecutivo presidencial.⁴³

³⁸ Ibañez Rosaz, “A una década de la reforma constitucional 1994-2004”, 310

³⁹ Ibañez Rosaz, “A una década de la reforma constitucional 1994-2004”, 310

⁴⁰ José Nicolás Matienzo, “Función constitucional de los Ministros”, citado por Ibañez Rosaz, “A una década de la reforma constitucional 1994-2004”, 316-318.

⁴¹ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 1994, citado por Ibañez Rosaz, “A una década de la reforma constitucional 1994-2004”, 308.

⁴² Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 1994, citado Ibañez Rosaz, “A una década de la reforma constitucional 1994-2004”, 306.

⁴³ Hernández, “Valoración de la reforma constitucional de 1994 en su décimo aniversario”, 53.

B. ¿Cuál es el rol que debe desempeñar en nuestro país?

Hasta ahora, con la información recolectada anteriormente, se puede entender que el jefe de gabinete de ministros se incluye en la reforma constitucional de 1994 con el fin de atenuar el presidencialismo y lograr un mayor diálogo y equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Asimismo, se pensó su papel como un estilo de válvula de escape ante crisis presidenciales. Al respecto, en este apartado se describirá cuál es el rol que debe desempeñar según lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico –particularmente, según lo estipulado en el capítulo cuarto de la sección segunda sobre las autoridades de la nación de la Constitución Nacional y en el artículo 16 de la Ley de Ministerios (Ley N° 22.520)–.

De acuerdo al artículo 99, inciso 7 de la Constitución Nacional, la designación del jefe de gabinete de ministros será llevada a cabo por el presidente de la nación. Su remoción puede darse por tres vías:⁴⁴ por el propio presidente (artículo 99, inciso 7), por el Congreso con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara (artículo 101), o por juicio político (artículos 53 y 59).⁴⁵

Asimismo, el jefe de gabinete de ministros cuenta con atribuciones que están establecidas en los artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional y en el artículo 16 de la Ley de Ministerios. En concreto, el artículo 100 describe las funciones principales tanto del jefe de gabinete como de los ministros y establece que:

El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

A continuación, enumera las competencias que le pertenecen y la responsabilidad política que le corresponde frente al Congreso.⁴⁶ En este sentido, con respecto a la responsabilidad política, de acuerdo al artículo 100 de la Constitución Nacional, tiene “responsabilidad política ante el Congreso de la Nación”. Esta responsabilidad se puede establecer por juicio político –según los artículos 53 y 59– o por moción de censura –de acuerdo al artículo 101–. No obstante, Martínez señala que es posible interpretar, según

⁴⁴ Cabe destacar que la primera y la tercera vía también funcionan como medios de remoción de los ministros del Poder Ejecutivo. Por su parte, la segunda se establece solo para el jefe de gabinete.

⁴⁵ Patricia Raquel Martínez, “El poder ejecutivo y jefe de gabinete y demás ministros”, en *La reforma constitucional interpretada*, (Buenos Aires: Depalma, 1995), 438.

⁴⁶ Para profundizar las atribuciones que le corresponden al jefe de gabinete recomendamos ver Barraza y Schafrik, *El jefe de gabinete de ministros*.

lo establecido en la última oración del artículo 101, que esta responsabilidad también puede materializarse por medio del mecanismo de remoción.⁴⁷

Con respecto a sus tareas, la Constitución las enumera en el artículo 100:

Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

1. Ejercer la administración general del país.
2. Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera.
3. Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente.
4. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.
5. Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente.
6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.
7. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.
8. Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa.
9. Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.
10. Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.
11. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.
12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.
13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

⁴⁷ Martínez, “El poder ejecutivo y jefe de gabinete y demás ministros”, 438.

El jefe de gabinete de ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio.

Por su parte, el artículo 101 de la Constitución Nacional establece la siguiente regulación con respecto a la relación del jefe de gabinete con el Congreso:

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.

Así también, según el artículo 107, el jefe de gabinete, junto con los demás ministros, goza de un sueldo establecido por la ley que no es posible aumentar ni disminuir en favor o perjuicio de quien se halla en ejercicio.⁴⁸

A su vez, el artículo 16 de la Ley de Ministerios detalla otras atribuciones del jefe de gabinete de ministros, además de las constitucionales. Por ejemplo, establece que debe, por un lado, coordinar y controlar las actividades de los Ministerios y de las áreas a su cargo para lograr un control estratégico y un accionar coherente en la administración y aumentar su eficacia (inciso 5). Por otro lado, ajustar las relaciones del Poder Ejecutivo Nacional con ambas cámaras del Congreso para lograr una mayor fluidez (inciso 6). Asimismo, requerir información de funcionarios de la Administración pública nacional (inciso 12) y cumplir las decisiones que emanen del Poder Judicial con respecto a sus atribuciones (inciso 16). Además, administrar y controlar los medios de difusión de los que es responsable el Poder Ejecutivo de la Nación (inciso 24) y garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública (inciso 32), entre otras. En este sentido, distintos decretos reglamentarios fueron renovando las funciones del jefe de gabinete de ministros al agregar funciones a las estipuladas por el texto constitucional.

Cabe preguntarse si nuestro jefe de gabinete de ministros equivale a un primer ministro como sucede en otros sistemas de gobierno.⁴⁹ Martínez explica que en Argentina este funcionario “se trata de un ministro sin cartera específica, con un

⁴⁸ Martínez, “El poder ejecutivo y jefe de gabinete y demás ministros”, 445.

⁴⁹ Para ver un análisis completo de derecho comparado en torno al jefe de gabinete, se recomienda ver Rodolfo Carlos Barra, *El jefe de gabinete en la Constitución Nacional* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995).

quántum prominente de competencias administrativas”.⁵⁰ Al respecto, la autora afirma que la fórmula que se implementó en Argentina se acerca a los sistemas que adjudican la función de gobernar y de administrar a un primer ministro, pero con diferencias sustanciales. Por ejemplo, según el artículo 105 de la Constitución no pueden ser miembros del Congreso el jefe de gabinete ni los ministros. Asimismo, tampoco el Ejecutivo puede disolver el Congreso, lo que, como se observó anteriormente, sí es posible en los sistemas parlamentaristas. Por su parte, Gomez Sanchis coincide con Barra en que la figura del jefe de gabinete argentino conforma una originalidad debido a que no es posible encuadrarlo en ninguno de los regímenes clásicos conocidos.⁵¹

Otra pregunta que tiende a hacerse es quién tiene la titularidad de la administración del país. En este aspecto, se plantea si existe una separación entre la titularidad y el ejercicio de la función entre el presidente y el jefe de gabinete de ministros. Ricciardi y Ahumada Aguirre sostienen que la doctrina mayoritaria entiende que la Constitución Nacional determinó una separación en torno a la responsabilidad de la administración del país.⁵² En este sentido, del artículo 99, inciso 1 de la Constitución Nacional se interpreta que el presidente es el responsable político de la administración general del país; mientras que, según el artículo 100, inciso 1, al jefe de gabinete de ministros le corresponde el ejercicio de la administración general (con responsabilidad política ante el Congreso)⁵³. Esto evidenciaría la relación jerárquica entre el presidente y el jefe de gabinete, que también la demuestra el artículo 87 que indica que el Poder Ejecutivo es unipersonal; el artículo 99, inciso 7 que faculta al presidente la designación y remoción del jefe de gabinete; el artículo 99, inciso 2 que establece que el Ejecutivo debe darle instrucciones para la ejecución de leyes; el artículo 100, incisos 2 y 4 que establecen las delegaciones administrativas; y el artículo 100, inciso 4 que estipula la facultad de mando correspondiente al presidente para impartir decisiones sobre determinados temas.⁵⁴

⁵⁰ Martínez, “El poder ejecutivo y jefe de gabinete y demás ministros”, 437.

⁵¹ Barra, *El Jefe de Gabinete en la Constitución Nacional*, citado por Gomez Sanchis, “La reforma de la Constitución y el jefe de gabinete”, 154.

⁵² Ricciardi y Ahumada, “El jefe de gabinete de ministros”, 697.

⁵³ Barraza y Schafrik, *El jefe de gabinete de ministros*, 109.

⁵⁴ Martínez, “El poder ejecutivo y jefe de gabinete y demás ministros”, 439.

IV. Análisis respecto del jefe de gabinete de ministros

A. La opinión de juristas argentinos

Inmediatamente luego de la reforma, Gomez Sanchis observó que el sistema de gobierno seguía siendo un sistema presidencialista y reconoció que la principal debilidad que tiene el jefe de gabinete de ministros es que es nombrado y removido por el presidente. Asimismo, el autor la definió como una figura “anodina” ya que puede ocupar un rol desapercibido o protagónico y destacó que su principal función es ser el hombro sobre el que se sostiene el presidente. En ese sentido, el jefe de gabinete de ministros enfrentaría las situaciones de crisis apartándose del poder para resguardar al presidente y debería pasar inadvertido en los momentos de gloria para que sea al presidente a quien se le atribuya el éxito. También, Gomez Sanchis señaló que no es un rol que está destinado a ser eficaz o inútil por su mera presencia que garantiza la Constitución Nacional, sino que es otra manera de promover la gobernabilidad de Argentina. Por ello, el autor indica que su éxito o fracaso dependerá del desempeño que tenga la persona que ocupe ese rol, el presidente y el Congreso.⁵⁵

Por su parte, Barra destacó la originalidad del instituto por ser poco comparable con el derecho extranjero debido a su enfoque en buscar de armonizar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sin dejar de lado el sistema presidencialista.⁵⁶

Durante los primeros cinco años de la reforma, Bidart Campos sostuvo que las normas establecidas en la Constitución sobre el jefe de gabinete no son muy precisas por lo que dan lugar a una amplia posibilidad de interpretación.⁵⁷

Por su parte, Barraza y Schafrik señalaron que, en la conciencia de quienes integran la Administración pública, el jefe de gabinete es considerado un ministro más. Asimismo, los autores entendieron que se presenta una dicotomía entre la Constitución formal y la Constitución material. Por un lado, la Constitución formal establece el modelo que debe seguir el jefe de gabinete como jerarca de la administración que se encarga de responder ante las crisis políticas de manera que se desconcentre la figura del presidente para que este pueda enfocarse en el diseño de las estrategias políticas. Por otro lado, la Constitución material evidencia cómo se muestra su aplicación en la práctica, en la que este funcionario no logra cumplir todas sus competencias

⁵⁵ Gomez Sanchis, “La reforma de la Constitución y el jefe de gabinete”, 193-194.

⁵⁶ Barra, *El jefe de gabinete en la Constitución Nacional*, 95.

⁵⁷ Germán Bidart Campos, “Prólogo”, en *El jefe de gabinete de ministros*, ed. Javier Indalecio Barraza y Fabiana Haydeé Schafrik (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999), 13.

establecidas en el texto constitucional ni tampoco generar una atenuación del sistema presidencialista.⁵⁸

Asimismo, el actual juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Horacio Rosatti, analizó el contexto normativo y sostuvo que no era posible considerar al jefe de gabinete como una válvula de estabilidad institucional para proteger el sistema de gobierno en casos de crisis. No obstante, señaló que era posible, mediante la correcta aplicación del texto constitucional, que el jefe de gabinete de ministros evite la dispersión de la responsabilidad correspondiente a la administración pública, que sea el coordinador principal de la agenda del Poder Ejecutivo y que fomente una relación más fluida entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.⁵⁹

Cumplido el décimo aniversario de la reforma constitucional, algunos juristas aprovecharon la oportunidad para comentar al respecto y ver si esta figura cumplió con su objetivo. Risso sostuvo que los cambios que se introdujeron acentuaron el presidencialismo en lugar de atenuarlo. Ello, a través de la incorporación de herramientas excepcionales que permitieron reconocer legalmente las prácticas hiperpresidencialistas que se utilizaban desde antes. En este sentido, el jefe de gabinete es un “retoque cosmético” para simular un cambio del sistema de gobierno presidencialista a uno semiparlamentario.⁶⁰

A más de una década cumplida de esa incorporación, la constitucionalista Gelli destacó que en la práctica institucional no se definió un jefe de gabinete comprometido con las actividades parlamentarias ni de alto perfil político y diferenciado con respecto al que asume el presidente. La autora sostiene que, al ser una figura novedosa, será la práctica constitucional la que irá construyendo su funcionamiento.⁶¹

Por su parte, Barraza y Schafrik comentaban que el jefe de gabinete podría comenzar a desarrollarse debidamente a través del uso de las herramientas que le brinda el texto constitucional y adquirir su relevancia cuando los momentos políticos lo exigieran.⁶² No obstante, Gelli y Risso tuvieron en cuenta la finalidad que perseguía su incorporación en la Constitución (la posibilidad de manejar problemáticas políticas) y

⁵⁸ Barraza y Schafrik, *El jefe de gabinete de ministros*, 179.

⁵⁹ Horacio Rosatti, *El presidencialismo argentino después de la reforma constitucional* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2001), 94.

⁶⁰ Risso, “El sistema presidencialista, el hiperpresidencialismo y la última reforma constitucional. ¿Se ha constitucionalizado el hiperpresidencialismo?”, 456.

⁶¹ Gelli, *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, 413.

⁶² Barraza y Schafrik, *El jefe de gabinete de ministros*, 180.

afirmaron que el jefe de gabinete fue incapaz de detener la crisis presidencial que sucedió en 2001. En consecuencia, se evidenció la continuación del presidencialismo fuerte en Argentina por el peso que rige la figura del presidente para responsabilizarlo por los errores de las políticas públicas que implementó.⁶³

Pasados más de quince años de la reforma, Midón tuvo en cuenta la opinión de Ekmekdjian para señalar que el jefe de gabinete es “inoficioso” ya que no ejerce una función que pueda atenuar el hiperpresidencialismo ni salvaguardar al país de crisis políticas. En realidad, lo que sucede es que el presidente sigue ejerciendo las mismas funciones.⁶⁴ Asimismo, el autor expresó su falta de conformidad frente a la incorporación de este funcionario debido a la poca limitación del Ejecutivo para nombrar y designarlo.⁶⁵ Así también, el autor cita a Haro quien sostiene que el jefe de gabinete de ministros es una figura “gerencial” ya que no logró limitar y descentralizar las funciones del presidente, sino que cambió la conformación de su manera de accionar al aliviarlo de otras tareas. En este sentido, Haro sugirió que la reforma constitucional de 1994 creó un “presidencialismo gerencial”.⁶⁶

Por su parte, Ricciardi y Ahumada Aguirre realizaron el siguiente análisis después de más de veinte años de la reforma. Las autoras coinciden con lo sostenido anteriormente por Bidart Campos: la figura del jefe de gabinete no termina de ser clara por las distintas discusiones que persisten con respecto a su rol, sus atribuciones y la naturaleza de su relación con el presidente y el resto de los ministros. Asimismo, señalan, como los demás autores, que su incorporación no modificó la práctica político-institucional; el jefe de gabinete no es un papel político diferenciado del presidente, sino un “ministro coordinador”. No obstante, las autoras proponen que es posible hacer que este rol funcione a través de un desempeño comprometido con sus tareas establecidas en la Constitución Nacional, y así lograr un diálogo robusto entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.⁶⁷

⁶³ Gelli, *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, 413 y Risso, “El sistema presidencialista, el hiperpresidencialismo y la última reforma constitucional. ¿Se ha constitucionalizado el hiperpresidencialismo?”, 440.

⁶⁴ Miguel Ángel Ekmekdjian, *Tratado de Derecho Constitucional*, citado por Midón, Mario A. R., op. cit. en nota 5, 862.

⁶⁵ Midón, *Manual de derecho constitucional argentino*, 862.

⁶⁶ Ricardo Haro, “El rol institucional del jefe de gabinete de ministros en el presidencialismo argentino”, citado por Midón, *Manual de derecho constitucional argentino*, 863.

⁶⁷ Ricciardi y Ahumada, “El jefe de gabinete de ministros”, 682.

B. Un análisis estadístico sobre su desempeño en la práctica

En este apartado se expondrá un análisis que considero relevante incluir en este trabajo ya que revela datos sobre el cumplimiento de una de las atribuciones que le otorga la Constitución Nacional al jefe de gabinete –desde mi punto de vista, una de las facultades más importantes para lograr el objetivo de reforzar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo–: la concurrencia mensual al Congreso para informar la marcha del gobierno (artículo 101 de la Constitución Nacional). Para cumplir con ello, este funcionario debe rendir cuentas a través de dos mecanismos: los informes escritos – que debe entregar al Congreso y que incluyen las respuestas a preguntas realizadas por los legisladores– y los informes orales –que debe brindar en ambas cámaras para responder, con respecto al informe escrito, las aclaraciones, ampliaciones y preguntas que pueden realizar los legisladores sobre las respuestas dadas en este último–.⁶⁸

El análisis fue publicado en mayo de 2019 y realizado por miembros del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). Este se enfoca en las sesiones informativas (con respecto a los informes orales) que brindaron los jefes de gabinete ante el Congreso entre 1995 –desde la puesta en funcionamiento de la Jefatura de Gabinete el 8 de julio de 1995– y 2018. El estudio, particularmente, se dirige a analizar la tasa de asistencia de los jefes de gabinete durante cada período de gobierno y durante su ejercicio del cargo. Al respecto, es importante considerar que el jefe de gabinete debe concurrir nueve veces al año a ambas cámaras, teniendo en cuenta que las cámaras sesionan entre el 1 de marzo y el 30 de noviembre y este debe asistir mensualmente.⁶⁹

En el primer gráfico (Ver anexo i), con relación a la cantidad de sesiones informativas anuales entre 1995 y 2018, se observa que se realizó el 38% del total de sesiones informativas que debieron llevarse a cabo. En ningún año se logró cumplir la asistencia total a las sesiones informativas que exige nuestra Constitución Nacional. El informe destaca que los años 2014 (correspondiente a la gestión de Jorge Capitanich, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner) y 2017 (correspondiente a la gestión de Marcos Peña, durante la presidencia de Mauricio Macri) sobresalen por

⁶⁸ Natalia Aquilino, Emiliano Arena, Jimena Rubio y Juan Scolari, “El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para planear, medir e informar sobre la gestión de gobierno”, Documento de Políticas Públicas, Análisis nro. 216 (Buenos Aires: CIPPEC, mayo de 2019).

⁶⁹ Aquilino, Arena, Rubio y Scolari, “El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para planear, medir e informar sobre la gestión de gobierno”.

lograr un cumplimiento cercano al esperado. Por su parte, el 2015 se destaca como aquel en el que se presentó un ausentismo completo (por parte de la gestión de Aníbal Fernández, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner).⁷⁰

Asimismo, en el segundo gráfico (Ver anexo ii) se observa que las tasas más altas de asistencia se dieron durante las gestiones de los presidentes Macri (considerando que el estudio analiza desde diciembre de 2015 hasta 2018) y Menem (cuya presidencia junto al jefe de gabinete se dio en 1995 hasta 1999).

Sin embargo, el tercer gráfico (Ver anexo iii) permite apreciar que, más allá de la tendencia general de cada gobierno, existe una gran variación entre los jefes de gabinete de una misma administración gubernamental. En este sentido, por ejemplo, Jorge Capitanich asistió el 89% de las sesiones del Congreso en el gobierno de Fernández de Kirchner, mientras que su sucesor, Aníbal Fernández, no asistió nunca. Por ello, el CIPPEC concluye que la rendición de cuentas por parte del jefe de gabinete no está vinculada a una política de Estado ni a un estilo de gobierno del presidente, sino a una decisión unilateral del funcionario a cargo de este rol.⁷¹

C. Una opinión personal

En primer lugar, desde un punto de la administración y división de tareas, considero que el jefe de gabinete es una figura útil para lograr una mayor eficacia en el desarrollo de estas. Asimismo, pienso que la atenuación del poder del presidente que se logra mediante este funcionario y su función relevante de interactuar con el Congreso para ser el nexo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo dan un mayor sentido de democracia.

En segundo lugar, en cuanto a lo sostenido por algunos autores citados anteriormente y el informe del CIPPEC, me inquieta el incumplimiento que se dio con respecto a sus atribuciones y que el desenvolvimiento correcto de este papel dependa del desempeño unilateral que le de cada persona, ya que esto compromete su eficacia. Lo intuitivo podría ser sugerir una regulación con una sanción consecuente. No obstante, ¿qué nos garantiza que cumplirían una ley que los obligue, nuevamente, a efectuar sus atribuciones cuando, en principio, no obedecen a la propia Constitución Nacional?

⁷⁰ Aquilino, Arena, Rubio y Scolari, “El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para planear, medir e informar sobre la gestión de gobierno”, 2-3.

⁷¹ Aquilino, Arena, Rubio y Scolari, “El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para planear, medir e informar sobre la gestión de gobierno”, 3-4.

Coincido con aquellos autores que sostienen que nuestra Ley Fundamental ya brinda las herramientas que se necesitan para el éxito de esta figura. Por ello, considero que es importante que el jefe de gabinete conozca y cumpla con nuestro ordenamiento jurídico. Pero, si no se da esta situación, es indispensable un papel activo por parte del presidente y el Congreso que le exijan su acatamiento.

En tercer lugar, es interesante tener en cuenta el objetivo de este funcionario como carta política que soporta las crisis presidenciales. Si bien se sostuvo anteriormente que esta característica no funcionó en el 2001 (ante la crisis presidencial del gobierno de De La Rúa), hubo una renuncia de un jefe de gabinete en el 2008 que se podría sostener que estuvo fundamentada en esta característica que buscaba la reforma de 1994. Se trató de Alberto Fernández (perteneciente al gobierno de la ex presidenta Fernández de Kirchner), quien dejó su puesto con la justificación de abrir una nueva instancia en el gobierno.⁷² A raíz de esto, podría decir que también es importante que el jefe de gabinete, el presidente y el Congreso conozcan cuáles fueron los objetivos que se buscaron en la reforma constitucional de 1994 con la implementación de esta figura.

Por último, apreciando una sesión en la que el ex jefe de gabinete Marcos Peña brinda un informe de gestión de cuentas en la Cámara de Senadores, es posible ver que en los primeros minutos la senadora rionegrina Silvina García Larramuru expresa que en el informe escrito no aparecen las respuestas a las preguntas que ella acercó. Como respuesta, Peña le contesta que están “trabajando para ver cuál es el mejor método”.⁷³ En este sentido, se evidencia que este rol sigue estando a prueba y tiene sus problemáticas organizacionales, quizás por una falta de guía que establezca pautas que deben seguirse para una correcta rendición de cuentas. Al respecto, esto también podría permitir una mayor eficacia al evitar la pérdida de tiempo para descubrir cuál es el mejor sistema –aunque no descarto que también estará sujeto a las circunstancias que se presenten–.

⁷² “El texto completo de la renuncia de Alberto Fernández”, Diario Perfil, 23 de julio de 2008, consultado el 13 de septiembre de 2020, <https://www.perfil.com/noticias/politica/el-texto-completo-de-la-renuncia-de-alberto-fernandez-20080723-0029.phtml>.

⁷³ “El Jefe de Gabinete brinda un Informe de Gestión en la Cámara de Senadores”, consultado el 13 de septiembre de 2020, emitido en directo el 25 de abril de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=2XERNuHwiAk>.

V. Conclusión

En conclusión, a veinticinco años de la implementación de la jefatura de gabinete de ministros como resultado de la reforma constitucional de 1994, diversos juristas la caracterizaron como una figura novedosa, poco clara, inoficiosa, gerencial y poco comprometida. En concordancia con esto, se podría responder que el jefe de gabinete no logró ser un rol eficiente en su totalidad ya que no cumplió con los objetivos que promovieron su instalación en la Constitución Nacional. Al respecto, la mayoría de estos doctrinarios destacaron la continuidad del presidencialismo, lo que, en consecuencia, dificulta que este funcionario pueda atenuarlo.

Así también, el análisis realizado por el CIPPEC permitió reconocer que el jefe de gabinete tampoco alcanzó un mayor diálogo con el Congreso ante una rendición de cuentas poco efectiva debido a una baja asistencia para brindar informes orales. Por su parte, ante la crisis presidencial del 2001, tampoco alcanzó a funcionar como una válvula de escape para este tipo de problemáticas –no obstante, sugerí que, quizás, Alberto Fernández hizo un buen uso de este fin–.

Entonces, ¿sería necesaria una nueva reforma constitucional en esta temática? Los juristas referidos no plantean una posible reforma o regulación, sino que insisten con un desempeño comprometido por parte del jefe de gabinete que le dé importancia al cumplimiento de las herramientas que le ofrece la Constitución Nacional. Asimismo, se propone la participación activa del presidente y del Congreso que tenga en consideración la observancia del ordenamiento constitucional para exigirle su funcionamiento y posibilitar su desarrollo esperado. En este sentido, es relevante citar a Bidart Campos, quien sostuvo:

[p]ero si tomamos en serio a la Constitución y comprendemos que el Jefe de Gabinete viene incluido en ella, habremos de consentir que, para cumplir la Constitución, hay que empeñarse en imprimirle funcionamiento en todas sus partes y dimensiones.⁷⁴

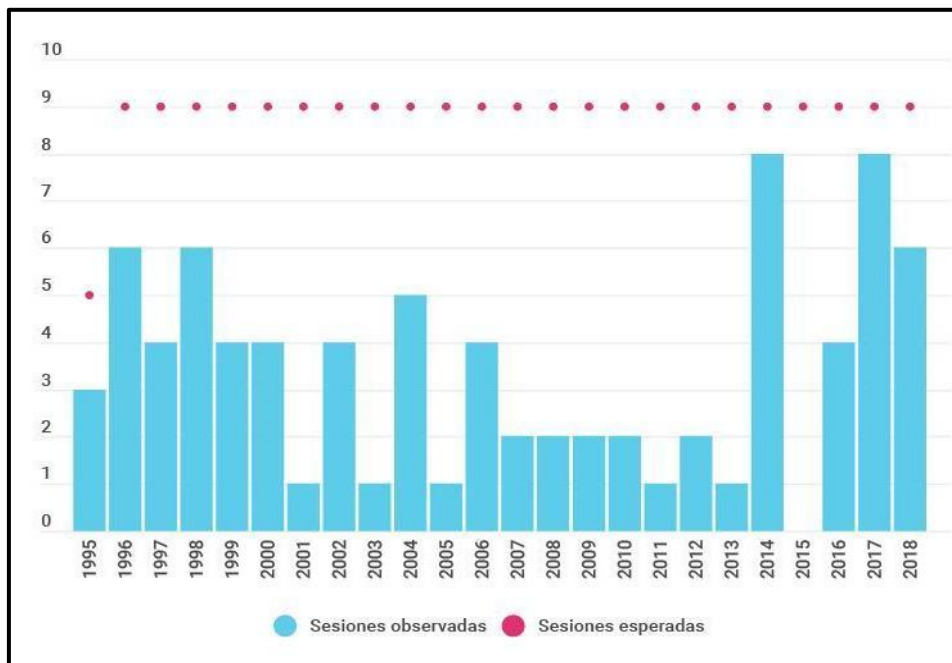
Finalmente, es importante destacar que, tal como sugieren Barraza y Schafrik con respecto al jefe de gabinete: “[s]u camino es largo, su objetivo es fortalecer y tornar creíble el ejercicio de la administración general del país, hoy bajo su responsabilidad”.⁷⁵

⁷⁴ Bidart Campos, “Prólogo”, 13.

⁷⁵ Barraza y Schafrik, *El jefe de gabinete de ministros*, 279.

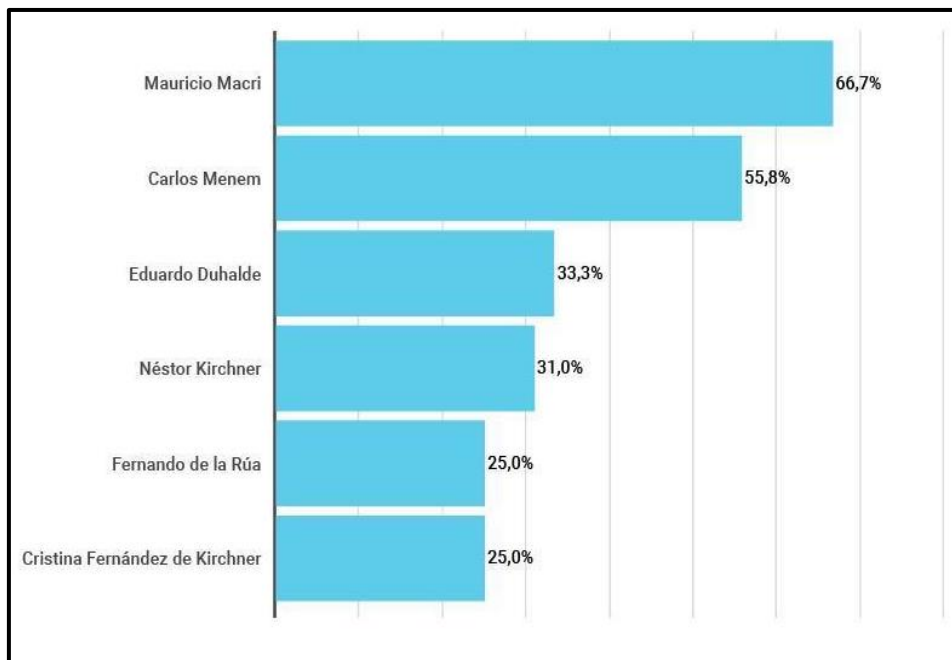
VI. Anexos

A. Cantidad de sesiones informativas por año (1995-2018)



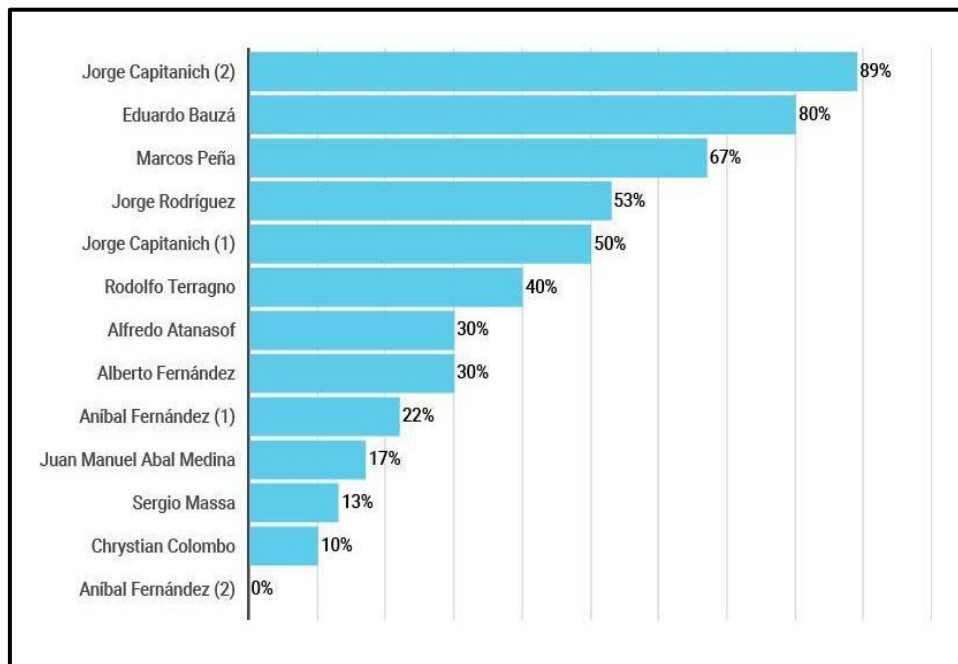
Recuperado el 13 de septiembre de 2020, <https://www.cippec.org/publicacion/el-jefe-de-gabinete-de-ministros-en-el-congreso/>.

B. Cumplimiento de sesiones informativas por gobierno (1995-2018)



Recuperado el 13 de septiembre de 2020, <https://www.cippec.org/publicacion/el-jefe-de-gabinete-de-ministros-en-el-congreso/>.

C. Cumplimiento de sesiones informativas por jefe de gabinete de ministros (1995-2018)



Recuperado el 13 de septiembre de 2020, <https://www.cippec.org/publicacion/el-jefe-de-gabinete-de-ministros-en-el-congreso/>.

VII. Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación, 2017.
- Aquilino, Natalia, Arena, Emiliano, Rubio, Jimena y Scolari, Juan. “El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para planear, medir e informar sobre la gestión de gobierno”, Documento de Políticas Públicas, Análisis n° 216. Buenos Aires: CIPPEC, mayo de 2019.
- Barra, Rodolfo Carlos. *El jefe de gabinete en la Constitución Nacional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995.
- Barraza, Javier Indalecio y Schafrik, Fabiana Haydeé. *El jefe de gabinete de ministros*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.
- Bidart Campos, Germán. “Prólogo”. En *El jefe de gabinete de ministros*, editado por Javier Indalecio Barraza y Fabiana Haydeé Schafrik. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.

“El Jefe de Gabinete brinda un Informe de Gestión en la Cámara de Senadores”, emitido en directo el 25 de abril de 2018, consultado el 13 de septiembre de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=2XERNuHwiAk>.

“El texto completo de la renuncia de Alberto Fernández”, Diario Perfil, 23 de julio de 2008, consultado el 13 de septiembre de 2020, <https://www.perfil.com/noticias/politica/el-texto-completo-de-la-renuncia-de-alberto-fernandez-20080723-0029.phtml>.

Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, 4° ed. ampliada y actualizada, t. 2. Buenos Aires: La Ley, 2008.

Gomez Sanchis, Daniel. “La reforma de la Constitución y el jefe de gabinete”, en *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, t. 2. Mendoza: Depalma, 1995.

Hernández, Antonio M. “Valoración de la reforma constitucional de 1994 en su décimo aniversario”, en *A 10 años de la reforma constitucional nacional*, 1°ed. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2005.

Ibáñez Rosaz, Víctor Enrique. “El jefe de gabinete y la función constitucional de los ministros”, en *A una década de la reforma constitucional 1994-2004*”, 1° ed. Buenos Aires: Ediar, 2004.

Martínez, Patricia Raquel. “El poder ejecutivo y jefe de gabinete y demás ministros”, en *La reforma constitucional interpretada*, Buenos Aires: Depalma, 1995.

Midón, Mario A. R. *Manual de derecho constitucional argentino*, 3° ed. Buenos Aires: La Ley, 2018.

Nino, Carlos S. “El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia”, en *Propuesta y control*, 1990.

Ricciardi, María Victoria y Ahumada Aguirre, Mariángeles. “El jefe de gabinete de ministros”, en *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: una mirada igualitaria*, t. 1. Buenos Aires: La Ley, 2016.

Risso, Guido. “El sistema presidencialista, el hiperpresidencialismo y la última reforma constitucional. ¿Se ha constitucionalizado el hiperpresidencialismo?”, en *A una década de la reforma constitucional 1994-2004*, 1° ed. Buenos Aires: Ediar, 2004.

Rosatti, Horacio. *El presidencialismo argentino después de la reforma constitucional*.
Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni Editores, 2001.