

## De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina

Coutinho, María Eugenia

*Universidad Torcuato Di Tella*

 marucoutinho@gmail.com

Documento recibido:	19 agosto 2018
Aprobado para publicación:	15 septiembre 2018

---

### Resumen

En este artículo se explora la evolución institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros desde su creación, producto de la reforma constitucional de 1994, hasta la actualidad. Se enfoca principalmente en la organización, en las funciones desempeñadas y en los perfiles de los jefes de gabinete a lo largo del período analizado. Asimismo, se subraya que es importante no solo estudiar la transformación organizacional de esta unidad sino fundamentalmente el rol que ha desempeñado en el contexto de la organización del Ejecutivo argentino. Argumentamos que esta institución, originalmente concebida para desconcentrar y morigerar el presidencialismo argentino, se convirtió en una poderosa herramienta al servicio del presidente.

### Palabras clave

Poder Ejecutivo - Jefatura de Gabinete de Ministros - presidencia institucional - centros de gobierno – Argentina

## Abstract

This article explores the institutional evolution of the Cabinet Office of Ministers of Argentina, since its creation, product of the constitutional reform of 1994, up to the present. It focuses mainly on the organization, on the functions performed and on the profiles of the chiefs of staff throughout the established period. Likewise, it is emphasized that it is important not only to study the organizational transformation of this administrative body, but fundamentally the role it has played in the context of the organization of the Argentine Executive. We argue that this entity originally conceived to deconcentrate and temper Argentine presidentialism, became a powerful tool in the service of the president

## Keywords

Executive Branch - Chief of Cabinet of Ministers - institutional presidency - Argentina.

---

*"Al fin de cuentas el poder lo conserva el presidente"*<sup>1</sup>

*"Marcos, Mario y Gustavo son mis ojos y mi inteligencia. Ellos son yo"*<sup>2</sup>

## Introducción

Las declaraciones de los presidentes que encabezan este artículo ilustran diferentes matices sobre el rol institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el diseño del presidencialismo argentino desde su puesta en marcha en 1995. En primer lugar, la afirmación del presidente Menem en 1995, en respuesta a un periodista sobre el significado político de esta figura, parece destinada a destacar su naturaleza subordinada. En cambio, el presidente Macri en 2017 destacaba el lugar central que le otorgaba a la estructura institucional de la Jefatura de Gabinete, identificándolo con él mismo. Estas dos apreciaciones resumen el dilema: ¿es un mero asistente, sin poder propio que desconcentra el poder presidencial o es una poderosa herramienta a disposición del Presidente que contribuye a la centralización? Entre esos extremos se ha dirimido la discusión.

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

---

<sup>1</sup> La Nación 8/7/1995, citado por De Riz y Sabsay, 1998: 230

<sup>2</sup> Se refiere al Jefe de Gabinete, Marcos Peña y los dos vicejefes de gabinete, Gustavo Lopetegui y Mario Quintana. La Nación, 14/12/2016

El presidente Macri implementó un novedoso esquema de organización de la presidencia con la Jefatura de Gabinete en el centro de la coordinación gubernamental. Si bien este puede considerarse un rasgo implícito del organismo, es la primera vez que un Presidente lo reconoce tan enfáticamente y le otorga una serie de dispositivos institucionales para llevar a cabo esta tarea.

A casi 25 años de su creación y a pesar de la centralidad que presenta en el diseño institucional de la presidencia argentina, tanto la ciencia política como los estudios de administración pública han abordado solo tímidamente el análisis sistemático de esta figura. En los primeros años después de la reforma constitucional, predominaron los estudios desde una perspectiva jurídico-constitucional. Con la pretensión de saldar parcialmente esta deuda, en este trabajo se explora la evolución de la Jefatura de Gabinete desde su creación en 1994 relevando su importancia en el contexto de la presidencia argentina y se plantean de manera preliminar algunas dimensiones que pueden resultar relevantes para futuras investigaciones.

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

## La Jefatura de Gabinete de Ministros como un subproducto

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

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

Como se sostiene en varios trabajos, la reforma constitucional lejos de atenuar el presidencialismo, lo terminó reforzando (Serrafero, 2003; Negretto, 2013). La JGM no fue la excepción. Pero además, las características y las atribuciones conferidas al JGM se quedaron a mitad de camino con respecto a las expectativas originales y su figura expresa ciertas contradicciones. En primer lugar, la existencia de un JGM con rango constitucional no

modificó las jefaturas del Presidente quien continuó siendo el “jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país” (Art. 99 inc. 1), sin alterar la unipersonalidad del ejecutivo argentino. La preeminencia presidencial queda en evidencia también en cuanto a que es el presidente el que designa y remueve al JGM, a pesar del mecanismo de censura parlamentaria. Además, su status no necesariamente supone una relación de preeminencia con el resto de los ministros. Por otra parte, y como quedó demostrado con la crisis presidencial del año 2001 que terminó con la renuncia del presidente De la Rúa, la JGM no funcionó como “fusible” proporcionando una salida concertada.

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

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

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

Si bien no intento realizar aquí un análisis de índole jurídico-constitucional de la JGM<sup>3</sup>, a los fines de comprender su papel en el Ejecutivo argentino se pueden identificar cuatro grupos de competencias que le otorga la Constitución Nacional en los artículos 100 y 101: políticas, administrativas, económicas y de interfase con el Poder Legislativo (Serrafero, 2003). Las competencias políticas se refieren a la coordinación gubernamental y del gabinete; las atribuciones administrativas definidas genéricamente como “ejercer la administración del país”, incluyen los nombramientos de empleados de la administración, expedir actos y reglamentarse intervenir en las tareas que le delegue el Presidente. Las competencias económicas suponen la ejecución del presupuesto y la recaudación de las rentas de la Nación y finalmente las atribuciones referidas a la relación con el Poder Legislativo implica participar en sesiones del Congreso sin derecho a voto, concurrir una vez al mes al Congreso para informar sobre la marcha del gobierno, informar a las Cámaras cuando lo soliciten; presentar la Memoria del Estado de la Nación y refrendar los decretos reglamentarios y los mensajes del Ejecutivo al Congreso.

Más allá de lo establecido en la CN, las competencias específicas son definidas a través de la Ley de Ministerios que promueve cada administración y las normas que sucesivamente definen su estructura organizativa.

---

<sup>3</sup> Para un análisis en profundidad ver entre otros García Lema, 1994.

Es allí donde se puede verificar el rol que cada Presidente define para el JGM y también los aspectos vinculados con su efectiva intervención en la coordinación gubernamental y de las políticas públicas que incluye procesos tales como el diseño, monitoreo y evaluación y la rendición de cuentas. Esta ha sido quizás la dimensión menos explorada hasta el momento en los análisis.<sup>4</sup>

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

## Del diseño constitucional a la puesta en funcionamiento

Las expectativas sobre el papel que la JGM tendría en el presidencialismo argentino quedaron minimizadas al momento de reglamentar esta institución en 1995. Además de haberse realizado por decreto<sup>5</sup>, Menem buscó limitar el papel y las funciones del JGM, convirtiéndolo en un mero asistente (Negretto, 2013: 20; De Riz y Sabsay 230). En estos trabajos se señala que el espíritu de esta norma fue restringir lo más posible el texto constitucional. El artículo 1 del mencionado decreto deja lugar a pocas dudas sobre su subordinación: "El Presidente de la Nación será asistido por el Jefe de Gabinete de Ministros...".

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

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

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

---

<sup>4</sup> Una excepción son los trabajos del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), entre otros, Aquilino y Arias, 2014

<sup>5</sup> Decreto PEN 977/1995. De Riz y Sabsay sostienen que el hecho de haber reglamentado una disposición constitucional por decreto es inconstitucional (De Riz y Sabsay, 1998:230)

tuvieron que ver entonces con la introducción de un ministro con status constitucional, con responsabilidad ante el Congreso y con haberle conferido atribuciones económicas y administrativas.

Un hecho que llama la atención en cuanto a la implementación de estos cambios es que, si bien la Constitución le otorga la potestad de hacer recaudar las rentas de la Nación, la agencia de recaudación de impuestos solo dependió de la JGM durante unos meses en el año 2001 para luego volver al Ministerio de Economía donde siempre había estado.<sup>6</sup> Asimismo, y con respecto a las atribuciones referidas al presupuesto nacional, se observa cierta superposición con otras áreas con competencia en el tema dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda.<sup>7</sup> Los primeros diseños tampoco incluyeron de manera explícita mecanismos o procesos que facilitaran la planificación y la coordinación gubernamental y de políticas públicas. En este sentido, la JGM tiene todavía un camino por recorrer en cuanto a la institucionalización de sus atribuciones.

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

La JGM fue puesta en marcha en 1995 al comenzar el segundo mandato de Carlos Menem. Desde allí fue dotándose de estructuras, personal y recursos. Se crearon instancias y mecanismos para la gestión presupuestaria, las relaciones con el Congreso y la gestión de la administración pública y algunos espacios de coordinación de temas transversales que suponían la intervención de diferentes ministerios. En este sentido se crearon gabinetes sectoriales: el Gabinete Científico – Tecnológico (GACTEC) en 1996 para centralizar la coordinación de la política científico-tecnológica y el Gabinete Social en 1997 que pretendía unificar la multiplicidad de programas y planes sociales. El primero, fue luego transferido a la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Presidencia y el Gabinete Social fue finalmente disuelto en 2002 durante la presidencia de Eduardo Duhalde.

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

En el Gráfico 1 puede observarse la evolución en cantidad de unidades (secretarías y subsecretarías) entre 1995 y 2017. La estructura organizativa no sigue una tendencia definida. Comienza con dieciocho unidades y luego se reduce drásticamente a cinco entre el año 2000 y 2003. Alcanza un pico de veintiséis en 2015 y a partir de ese momento se reduce nuevamente, llegando a catorce unidades en 2017. Es necesario advertir, sin embargo, que resulta difícil extraer conclusiones definitivas a partir de

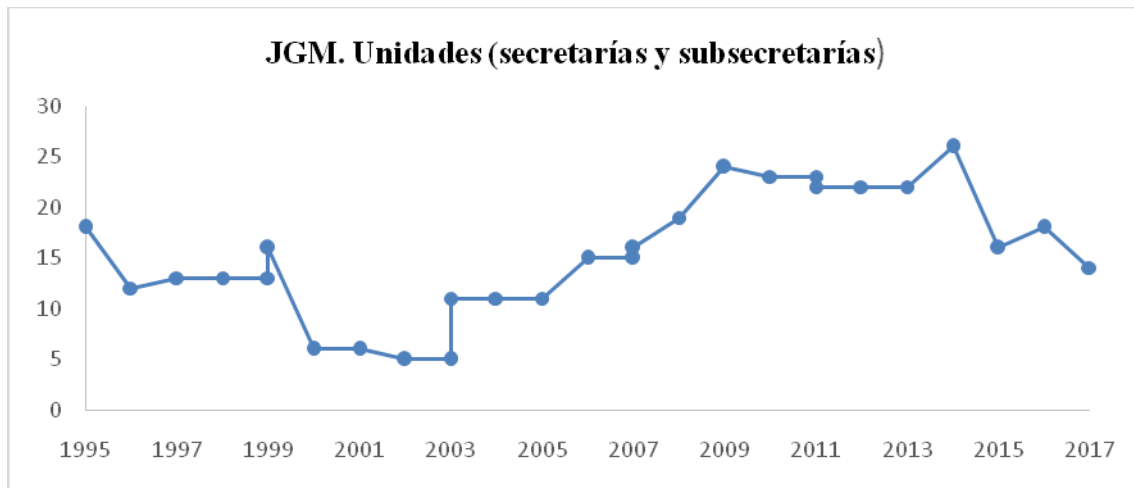
---

<sup>6</sup> Decreto 90/2001

<sup>7</sup> Es el caso de la Oficina Nacional de Presupuesto, órgano rector del Sistema Presupuestario

estos datos ya que la evolución refleja también reorganizaciones, fusión y eliminación de unidades que respondieron en muchas ocasiones a reestructuraciones y reformas administrativas.

**Gráfico 1**



Fuente: Elaboración propia

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

Hay dos cuestiones adicionales que merecen mencionarse con respecto a la institucionalización de las competencias conferidas a la JGM. La primera tiene que ver con su rol en relación al gabinete. Si bien se le dio la potestad de convocar las reuniones de gabinete y presidirlas en ausencia del Presidente, en el diseño argentino las decisiones del gabinete no tienen características vinculantes y su convocatoria no resulta obligatoria para la toma de decisiones. En efecto, hasta 2015 ha sido una práctica intermitente y en muchas ocasiones solo de carácter formal. El segundo aspecto se refiere a la obligación del JGM de presentarse una vez al mes alternativamente en cada cámara para realizar informes. Esta obligación fue cumplida irregularmente, según un informe de CIPPEC (2016). Entre 1995 (año en que se instrumentó esta obligación constitucional) y 2015 el Jefe de Gabinete debió haberse presentado 189 veces al Congreso, aunque en el 66 por ciento de las oportunidades no asistió.

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

Los presidentes suelen disponer de estructuras formales o informales que les responden en forma directa y los asisten para llevar a cabo sus funciones, las cuales han recibido diferentes denominaciones, entre otras, "centro presidencial" (Camerlo y Coutinho, 2018) y "presidencia institucional" (Coutinho, 2008; 2013). Hasta la creación de la JGM este centro estaba integrado por: la Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría Legal y Técnica, la Secretaría de Inteligencia, la Casa Militar, la unidad de Comunicación y también otras uni-

dades con competencias en políticas públicas específicas cuya incorporación respondía a decisiones estratégicas del presidente.

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

Para sortear la dificultad de identificar qué unidades integran o no ese centro, en Camerlò y Coutinho (2018) utilizamos un marco de análisis para identificar y delimitar lo que denominamos el "centro presidencial" argentino. Allí se distinguieron tres grandes arenas de decisión para el PEN. Una primera arena es la *presidencial* cuyo objetivo es atender los asuntos del presidente a título individual. Las unidades organizacionales que la componen son las secretarías presidenciales y otras unidades con y sin funciones ejecutivas (consejos y comisiones y organismos descentralizados, respectivamente). Estas unidades presentan alta subordinación al presidente. Una segunda arena es la *gubernamental* que tiene como objetivo prioritario la definición y la coordinación de políticas, programas y acciones de gobierno nacionales o transversales. Sus unidades organizacionales características son el gabinete y diferentes instancias intersectoriales. Una tercera arena es la *ministerial*, cuyo objetivo es la gestión de políticas sectoriales. La unidad organizacional característica son los ministerios, con el ministro como autoridad máxima y principal referente.

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

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


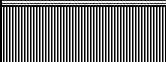
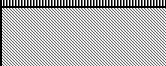


**Gráfico 2. Unidades y arenas de la JGM**

	Menem	DLR	Duhalde	Kirchner	CFK	Macri
Coordinación Interministerial	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental
Relaciones Parlamentarias	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental
Presupuesto y Rentas	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental
Gestión Pública	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Ministerial
Comunicación /Medios Públicos	Ministerial	Ministerial	Ministerial	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental
Ambiente	Ministerial	Ministerial	Ministerial	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Ministerial
Integración Nacional	Ministerial	Ministerial	Ministerial	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Ministerial
Deportes	Ministerial	Ministerial	Ministerial	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Ministerial
Hábitat	Ministerial	Ministerial	Ministerial	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Ministerial
Plan Belgrano	Ministerial	Ministerial	Ministerial	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Ministerial
Inversión Pública	Ministerial	Ministerial	Ministerial	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Ministerial
Asuntos estratégicos(Pol Ext)	Ministerial	Ministerial	Ministerial	Presidencial/Gubernamental	Presidencial/Gubernamental	Ministerial

Fuente: Elaboración propia

**Referencias**

Presidencial/Gubernamental	
Gubernamental	
Ministerial	

Algunas de las unidades que se crearon en estos años tienen un perfil ambiguo. Por ejemplo, la Secretaría de Medios de Comunicación transferida en 2003 desde Presidencia, implica no solo la comunicación gubernamental sino también la relación del presidente con los medios de comunicación. La Secretaría de Asuntos Estratégicos creada durante la administración Macri, es una verdadera innovación en tanto tiene competencias vinculadas con la política exterior.

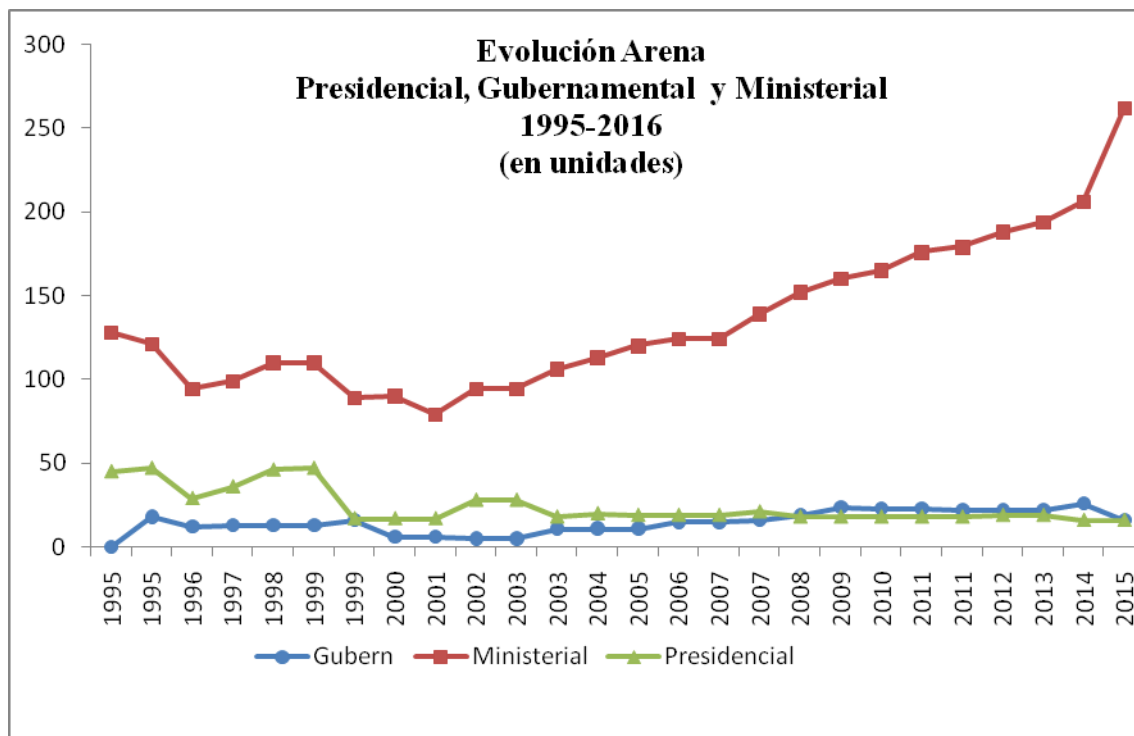
Se puede observar entonces que la evolución de la organización de la JGM presenta unidades y funciones en las tres arenas. Por lo cual podemos concluir que la JGM tiene un perfil *sui generis*, que bascula entre un jefe de ministros que ejerce la administración del país, cumple funciones de asistencia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

El concepto de Centro de Gobierno (CdG) (Alessandro et al. 2013) quizás se amolda mejor a la naturaleza de la JGM. Se define como la institución o grupo de instituciones que prestan apoyo directo al presidente en la gestión del gobierno, pero fundamentalmente establecen la orientación estratégica, resuelven desafíos de coordinación, y promueven un enfoque global del gobierno. Lidian con problemas transversales u horizontales que implican la participación de diferentes ministerios o unidades de gobierno (Alessandro et al., 2017: 3). Es decir

que desde esta perspectiva a la hora de identificar las instituciones que pertenecen al CdG, se concentra más en los propósitos y finalidades que en el destinatario. Asimismo, esta literatura, apunta a identificar procesos y formas de organización que faciliten la planificación y la coordinación gubernamental.

En el Gráfico 3 se puede observar la evolución de las unidades (secretarías y subsecretarías) de la arena gubernamental con relación a la arenapresidencial y ministerial. Se observa claramente que en el período bajo análisis la arena ministerial tiende a expandirse notablemente y la arena gubernamental crece progresivamente superando levemente a la arena presidencial que tiene un comportamiento declinante.

**Gráfico 3**



Fuente: Elaboración propia en base a Camerlo y Coutinho (2018)

## El JGM en las distintas administraciones

Además de las funciones reconocidas por la CN que de una manera u otra han definido el *corede* la estructura organizativa, a lo largo de las gestiones se verifican diferencias sustantivas en el papel que esta institución desempeñó en el Ejecutivo. ¿A qué obedecen estas diferencias?

Consideramos que a la hora de analizar el rol desempeñado en las distintas administraciones es necesario trascender los diseños formales e incluir una dimensión estratégica que dé cuenta de las condiciones políticas y contextuales en las que se producen los cambios de organización, se designa al JGM y el tipo de relación que mantenían con el presidente.

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

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

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

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

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

En este período también absorbió algunos organismos, como la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas y el Consejo Nacional de la Mujer; le otorgó facultades relativas a la coordinación de programas con financiamiento de organismos multilaterales; creó un sistema de información tributaria y social (el Sistema de Identificación Tributario y Social (SINTyS) y un mecanismo de coordinación horizontal para el manejo de las emergencias (SIFEM), además de los ya mencionados gabinetes interministeriales (Gabinete Científico Tecnológico y Gabinete Social).

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

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

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

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

Terragno y De la Rúa tenían importantes disidencias sobre el programa de gobierno y las tensiones entre ellos no se hicieron esperar. Ante la crisis política desatada por la renuncia del vicepresidente Carlos Alvarez, (FRE-PASO) en octubre de 2000, renunció. Fue reemplazado por un dirigente de mayor confianza e influencia, Chrystian Colombo, que tuvo algo más de gravitación, aunque le tocó coordinar la crisis política y económica que desembocó en la renuncia del Presidente.

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

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

Eduardo Duhalde fue designado por la Asamblea Legislativa para completar el mandato inconcluso del presidente De la Rúa en enero de 2002. La conformación del gabinete tuvo rasgos consensuales ya que fue un gobierno surgido de una coalición parlamentaria entre el radicalismo y el peronismo lo cual se vio reflejado en los ministros designados.

Pero como consignan las crónicas del momento, la JGM no fue sencilla de cubrir. Tras haber realizado algunos intentos para designar a algún gobernador justicialista, recayó en el senador Jorge Capitanich con quien mantenía una relación lejana.

El presidente Duhalde se había fijado tres objetivos centrales: formar un gobierno amplio, salir de la convertibilidad y controlar la calle (Novaro et al., 2013: 27). Pero el JGM no tuvo participación destacada en ninguno de ellos. Como señalan los medios, Capitanich logró que el presidente delegara en él las tareas de coordinación política y gubernamental.<sup>8</sup> Con el recambio de gabinete, Capitanich fue reemplazado por Alfredo Atanasof, quien ocupaba la cartera de Trabajo, esta vez cercano a Duhalde y del riñón del PJ bonaerense.

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

---

<sup>8</sup> Clarín, 3/5/2002 [https://www.clarin.com/politica/atanasof-camano-matzkin-completan-nuevo-gabinete\\_o\\_ry6gXBgCFg.html](https://www.clarin.com/politica/atanasof-camano-matzkin-completan-nuevo-gabinete_o_ry6gXBgCFg.html)

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

### **Néstor Kirchner (2003-2007). La política en primer plano**

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

Durante esta administración la JGM no tuvo un papel relevante en términos de coordinación gubernamental, pero ofició como un poderoso centro en la coordinación política y para la conformación de la coalición kirchnerista. El único jefe de gabinete de esta gestión fue Alberto Fernández, un dirigente cercano que lo acompañó desde la campaña electoral.

Un cambio inédito se implementó al comenzar su gestión: incorporó a la estructura de la JGM las competencias sobre las políticas de comunicación social y de medios de comunicación social, así como de la difusión de gobierno, que tradicionalmente dependieron directamente del Presidente. También sumó a la Secretaría de Deporte.

Años después, en pleno conflicto con Uruguay por las papeleras sobre el Río Uruguay<sup>9</sup>, trasladó el área de ambiente, antes en el Ministerio de Salud, a la JGM. La decisión obedeció a la fuerte postura que asumió el Presidente poniéndose al frente del conflicto y designando allí a la abogada de los ambientalistas.

### **Cristina Fernández de Kirchner 2007-2015. El JGM: un ministro más**

La presidencia de Fernández de Kirchner (FPV) presenta el record de mayor inestabilidad de los JGM: en ocho años ocuparon el cargo seis funcionarios. El JGM fue un fusible, pero no de la manera que lo pensaron los constituyentes, sino como opera cualquier recambio ministerial. Esto da cuenta de la escasa importancia institucional del JGM en esta gestión. El vocero lo ilustraba de esta manera: “el cargo de jefe de Gabinete es un fusible, si hacen falta modificaciones se empieza por ahí, son las reglas de la política”.<sup>10</sup>

Sin embargo, la presidente realizó algunas innovaciones en el diseño: Incorporó una Secretaría de Integración Nacional” un espacio simbólico creado en el marco de la crisis con el campo en 2008 donde designó una dirigente ruralista. En 2014 creó la Secretaría de Acceso al Hábitat donde designó un aliado del dirigente social Luis D’Elía.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ambientalistas de la provincia de Entre Ríos reclamaban para evitar que se instalen las empresas papeleras Botnia y ENCE sobre el margen uruguayo del Río Uruguay. El conflicto terminó en la Corte Internacional de La Haya.

<sup>10</sup> Página 12, 19/11/2013

<sup>11</sup> La coalición kirchnerista estaba conformada también por movimientos sociales y de desocupados, tales como el que encabezaba Luis D’Elía de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat que luego fundó el partido MILES

Los seis JGM designados tuvieron un perfil netamente político y de gran exposición pública. En términos de mejoras para la coordinación gubernamental se puede señalar la iniciativa de uno de ellos, Jorge Capitanich, de implementar un sistema de metas de gobierno, aunque su implementación fue discontinuada.

### **Mauricio Macri (2015- hasta el presente). La JGM en el centro**

Como se señaló al principio, el presidente Macri (Cambiamos) identificó al JGM y su equipo con él mismo. Esto significa un reconocimiento extraordinario al rol que desempeña este funcionario.

A la cabeza de la JGM puso un colaborador de su máxima confianza, Marcos Peña. Peña cumple además un rol político central, con intensa participación en la estrategia electoral de la coalición y del partido y la política comunicacional de la presidencia. Se destaca en este esquema la Secretaría de Comunicación Pública que adquirió un nivel de especialización y diversificación inéditos.

El diseño organizacional presenta varias innovaciones. En primer lugar, se ideó un vértice, liderado por el JGM y secundado por dos vicejefes (Secretaría de Coordinación Interministerial y Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas) a quienes se les asignó la responsabilidad de monitorear y coordinar los ministerios. Macri elevó inicialmente la cantidad de ministerios a veintiuno<sup>12</sup>, un récord en la Argentina democrática; esta expansión requiere como contraparte una coordinación central que ejerce la JGM. En este esquema el área que manejaba las políticas públicas del sector estatal y empleo público que desde 1996 dependía de la JGM, fue convertida en ministerio (Ministerio de Modernización).

Otros cambios destacados son: la incorporación en la estructura de una unidad transversal de desarrollo territorial (Unidad Plan Belgrano) para el desarrollo del Norte argentino; un Ente que maneja los medios públicos (ENACOM) y la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos que es la primera experiencia de una unidad destinada a la política exterior fuera de la Cancillería. La unidad maneja la agenda internacional del presidente y recientemente también incorporó asuntos de seguridad global. Asimismo, absorbió funciones desde otros ministerios como el área de inversión pública y el diseño organizacional del estado.

En lo que se refiere a la coordinación gubernamental, en 2016 se decidió establecer un sistema de metas de gobierno definiendo ocho objetivos nacionales y cien prioridades. En cada eje participan distintos ministerios y se implementó para su seguimiento una suerte de tablero de control.

## **Reflexiones finales**


En este artículo nos propusimos realizar un análisis de la naturaleza institucional de la JGM y su evolución desde su creación hasta la actualidad a poco de cumplirse 25 años desde su puesta en marcha.

Más allá de las características formales y las atribuciones conferidas por la nueva constitución de 1994, intentamos describir su papel en el diseño institucional del presidencialismo argentino y su funcionamiento en las diversas presidencias.

---

<sup>12</sup> En 2017 la cantidad de ministerios se redujo a diecinueve

Efectivamente como señalamos al comienzo, la JGM fue un subproducto de una reforma constitucional y no fue pensada como un mecanismo para garantizar un mejor funcionamiento del Ejecutivo. En la práctica, no funcionó como un mecanismo para amortiguar las crisis generando instancias de cooperación ni tampoco como una forma de desconcentración del poder presidencial. Su naturaleza institucional es ambigua ya que debido a la indiscutible subordinación al presidente y su falta de autonomía puede oficiar simultáneamente como un espacio al servicio de la coordinación del gobierno y una herramienta más a disposición del presidente. Siendo en definitiva un ministro con total subordinación al Presidente, el funcionamiento de esta institución estuvo muy condicionado por las decisiones presidenciales y las características de sus titulares.

De todas maneras, aun erráticamente, a lo largo del tiempo fue construyendo y perfeccionando mecanismos que le permiten cumplir con algunas de las atribuciones constitucionales, aunque la institucionalización es aún débil. La JGM tiene además un enorme potencial como institución del centro de gobierno para la coordinación gubernamental, la coherencia del programa gubernamental, el monitoreo y evaluación de políticas públicas y la rendición de cuentas. Sin embargo, los avances son incipientes en esta materia. 

## Referencias

- Alessandro, Martín, Mariano Lafuente y Carlos Santiso. 2013. "El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica IDB – TN-591
- Aquilino, Natalia. y Eva Arias. 2014. "Análisis de las Metas Estratégicas 2014 coordinadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros y propuestas para su Monitoreo y Evaluación", Documento de Políticas Públicas / Análisis N°134. Buenos Aires: CIPPEC.
- Camerlo, Marcelo y María E. Coutinho. 2018. "El Centro Presidencial Argentino (1983-2014). Complejidad, Centralización, Estilo de Gestión ¿O qué?, En Jorge Lanzaro, coordinador, Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa. Madrid: Tecnos.
- Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). 2016. "20 años de rendir cuentas: los informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso (1995-2015)" <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1049.pdf>
- Coutinho, María E. 2008. "Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina", Colección. 18/19: 17-47.
- Coutinho, María E. 2013. "De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial", en Martín Alessandro y Andrés Gilio, compiladores, La Dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial. Buenos Aires: INAP:185-209
- De Riz, Liliana y Daniel Sabsay. 1998. "El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino", en Dieter Nohlen y Mario Fernández Baeza, ed., El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina, Caracas, Nueva Sociedad.
- De Luca, Miguel. 2011. "Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca coords., La política en tiempos de los Kirchner, Buenos Aires, Eudeba
- Negretto, Gabriel. 2013. "El Papel de la Constitución en la Nueva Democracia Argentina", Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político. 7: 297-305
- Novaro. Marcos. 2000. "La Jefatura de Gabinete de Ministros en la Argentina y sus capacidades de coordinación y control". Revista Política y Gestión. 1: 81-108.

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

Repetto, Fabián. 2003. Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales, CEPAL

Serrafero, M. 2003. "La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso De la Rúa". Revista SAAP 1(2): 247-272..

## Sobre la autora/ About the author

Licenciada en Ciencia Política, Universidad Católica Argentina. Master en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés y candidata doctoral Universidad Torcuato Di Tella. Profesora Seminario Poder Ejecutivo, Universidad Torcuato Di Tella. Directora de Acción de Gobierno. Presidencia de la Nación. República Argentina.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org