DOCUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CIPPEC
mayo 2012 Recomendación
106

Cuéntenos cómo marcha el gobierno. Propuestas para mejorar el informe del Jefe de Gabinete al Congreso

Fernando Straface | Soledad Zárate

RESUMEN EJECUTIVO

La Constitución prevé en su artículo 101 la visita del Jefe de Gabinete al Congreso, "al menos una vez al mes", para informar sobre la marcha del gobierno. Transcurridos 17 años del nombramiento del primer Jefe de Gabinete de Ministros (JGM), se realizaron, en total, 80 informes escritos, de los cuales solo 60 fueron acompañados por la visita del JGM al recinto parlamentario. **De acuerdo con el mandato constitucional, el JGM debería haberse presentado, desde agosto de 1995 a la fecha, en 152 sesiones ordinarias; sin embargo, las 60 sesiones que contaron con su presencia representan apenas un 40 % de lo dispuesto por la Constitución.**

El incumplimiento en la periodicidad de la visita informativa distorsionó su naturaleza: transformó un destacable mecanismo de rendición de cuentas en un evento extraordinario que desde el gobierno de turno se procura evitar por el costo político asociado y desde la oposición se asume como la única oportunidad para interpelar Poder Ejecutivo. El informe del JGM al Congreso suele convertirse así en un espacio de cuasi juicio político en el que la oposición acusa y el oficialismo se defiende.

En 2008, diversos bloques parlamentarios acordaron una serie de reformas para mejorar la dinámica de interacción entre el JGM y los parlamentarios durante la sesión informativa. Sin embargo, esas reformas no fueron institucionalizadas, por la tanto, cada vez que el JGM asiste al Congreso se somete nuevamente a votación la metodología bajo la cual se realizará la sesión. Este funcionamiento *ad hoc* implica que, en la práctica, tanto la definición de la dinámica como los criterios para la presentación del informe estén expuestos al clima político imperante.

Las visitas informativas del JGM al Congreso de la Nación pueden escapar a la lógica del enfrentamiento político y transformarse en un espacio de intercambio respetuoso entre los legisladores y el representante del Poder Ejecutivo Nacional. Para esto, deben dejar de ser excepcionales para convertirse en una instancia periódica de rendición de cuentas, como lo prevé la Constitución Nacional.

Algunos de los puntos centrales que **CIPPEC** recomienda tener en cuenta para reformular esta dinámica son: 1) cumplir con el mandato constitucional de asistir mensualmente a una de las Cámaras, en una fecha preestablecida; 2) estructurar una dinámica de preguntas y respuestas en vivo, precisas, de alto contenido informativo y orientadas a evitar los prólogos que refieren a posicionamientos políticos de mayor envergadura; 3) permitir la repregunta si el legislador de turno otorga también ese beneficio a quien lo precedió en la palabra; 4) mantener la obligación de presentar un informe detallado de los temas tratados, que deberá ser luego analizado en las comisiones respectivas; 5) institucionalizar los cambios mencionados a través de su inclusión en el reglamento de las Cámaras.

CIPPEC
Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

Los objetivos originales de la iniciativa en la Constitución de 1994

La Jefatura de Gabinete de Ministros fue concebida en la Constitución de 1994 como un instrumento de moderación del sistema presidencial. Por eso, el Jefe de Gabinete de Ministros (JGM), al que se le asigna responsabilidad política ante el Congreso, puede ser objeto de una moción de censura por parte del Parlamento.

En su artículo 101, la Constitución contempla la visita del JGM al Congreso "al menos una vez al mes" para informar sobre la marcha del Gobierno. Esta norma, inspirada en la práctica parlamentaria inglesa denominada *Question Time*, aspiraba a generar un espacio periódico, dinámico y sin intermediaciones, en el que los legisladores pudieran inquirir al JGM sobre temas relevantes de la agenda gubernamental.

El informe del JGM fue diseñado para que esta figura tuviera un contacto frecuente con el Congreso, a través de una rendición de cuentas de la evolución de las políticas públicas impulsadas desde el Poder Ejecutivo Nacional. La asiduidad con la que fue definida la visita al Parlamento denota la intención de generar un espacio de información y control, además de uno de interpelación.

Pocos informes y alejados del espíritu original de la iniciativa

Transcurridos 18 años de la reforma constitucional y a 17 del primer nombramiento de un JGM, una primera reflexión sobre la aplicación del artículo 101 indica que no se cumplió con el mandato establecido en la Constitución Nacional en su totalidad[1].

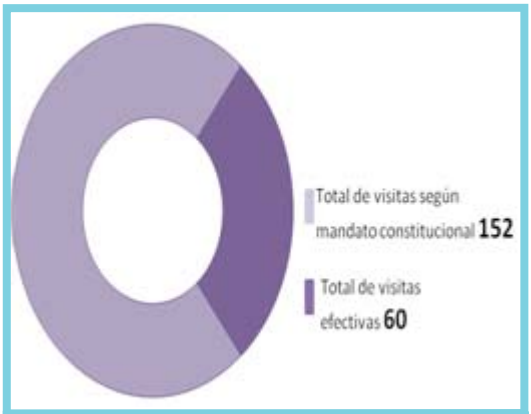
Hasta el momento, se presentaron 80 informes escritos del JGM en ambas Cámaras del Congreso, algunos de los cuales (60) fueron acompañados por su presencia en el recinto parlamentario. **Desde agosto de 1995 a la fecha, el JGM debería haberse presentado en 152 sesiones ordinarias; sin embargo, las 60 sesiones a las que concurrió representan apenas en un 40 % de lo establecido por el mandato constitucional**. En el resto de las oportunidades, el JGM entregó solo el informe por escrito sin asistir al Congreso[2].

El funcionamiento incorrecto de este mecanismo de rendición de cuentas lo desvió de su intención original. El hecho de que las sesiones informativas ocurran muy pocas veces al año (incluso una o ninguna) ocasiona que sean prolongadas y que en ellas se aborden infinidad de temas con escasa profundidad. Así, se pierde la posibilidad de hacer un **seguimiento periódico de las políticas del Gobierno nacional**.

El déficit de asistencia al Congreso por parte del JGM manifiesta un comportamiento político recurrente de las distintas administraciones: se cumple con la iniciativa más por obligación que por propio incentivo. Dicho de otro modo, **la visita al Congreso fue pocas veces identificada como una oportunidad del JGM —o del bloque oficialista— para comunicar orientaciones de política u otras medidas de gobierno**.

El incumplimiento en la periodicidad de la visita informativa distorsionó su naturaleza: transformó un destacable mecanismo de rendición de cuentas en un evento extraordinario que desde el gobierno de turno se procura evitar por el costo político asociado y desde la oposición se asume como la única oportunidad para interpelar a Poder Ejecutivo Nacional. El informe del JGM al Congreso suele convertirse así en un espacio de cuasi juicio político en el que la oposición acusa y el oficialismo se defiende.

Comparación entre visitas según mandato constitucional y visitas efectivas (1995-2012)



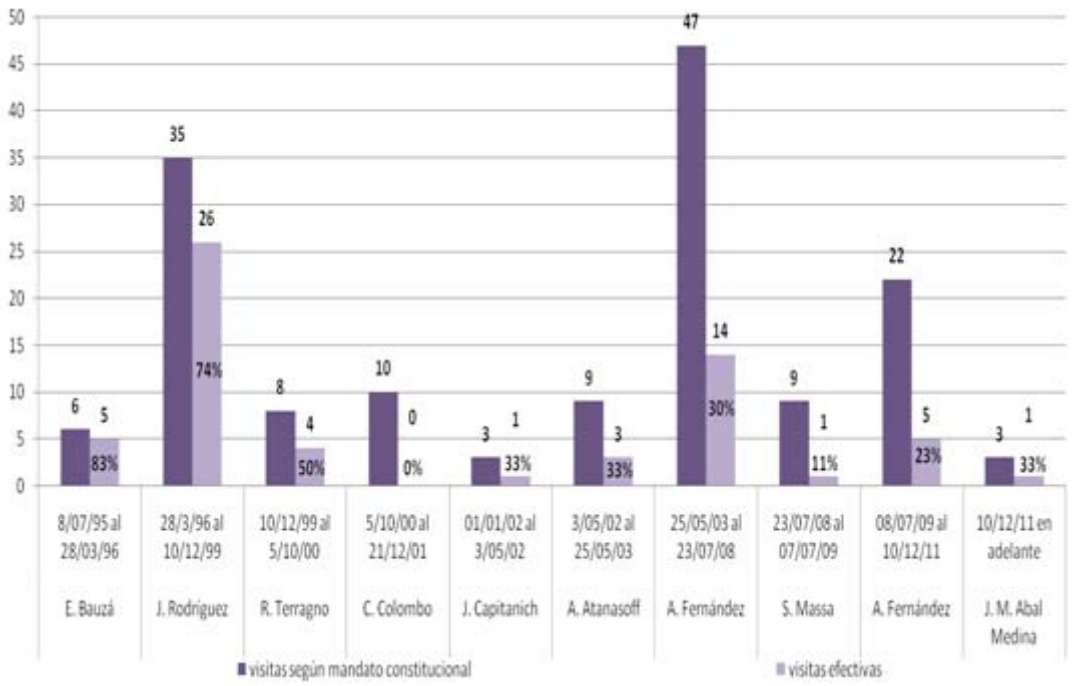
Fuente: CIPPEC, sobre la base de Dirección de Información Parlamentaria del HCNA (hasta mayo de 2012).

Evolución histórica de las visitas informativas del JGM

En los primeros años que siguieron a la reforma constitucional de 1994, la asistencia del JGM al Congreso para cumplir con la visita informativa tuvo un piso del 50% de cumplimiento y un

1 El primer Jefe de Gabinete de Ministros fue nombrado el 8 de julio de 1995, conforme a lo establecido en la disposición transitoria duodécima del texto reformado de la Constitución Nacional.
2 Todos los informes están disponibles en versión digital: www.jgm.gov.ar.

Visitas del JGM al Congreso según mandato constitucional contra visitas efectivas expresadas en porcentajes (1995-2012), por periodo de ejercicio del cargo



Nota: las visitas efectivas incluyen aquellas visitas informativas en las que el JGM se presentó y dialogó con los diputados o senadores. Excluye, en cambio, las visitas en las que por falta de cuórum o envío del informe por escrito no hubo concurrencia ni diálogo entre las partes involucradas. La tabla no incluye a Humberto Schiavoni, Luis Lusquiños y Antonio Cafiero, que ocuparon el cargo de JGM entre el 21/12/2001 y el 01/01/2002. En el gráfico se contabiliza también la visita informativa del JGM correspondiente al mes de mayo de 2012. Los porcentajes expresan la relación entre visitas efectivas en cada periodo y visitas esperadas según mandato constitucional.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación (hasta mayo de 2012).

techo cercano al 80%. Sin embargo, en una segunda etapa, inaugurada en el gobierno de La Alianza (1999-2001), se evidenció un profundo deterioro en el cumplimiento de esta iniciativa.

Esta tendencia aún no se revirtió. Desde 2002, el promedio anual de visitas tiende a disminuir y no supera el 33 %. En algunos años, incluso, se registró una única visita a cada Cámara. Cabe destacar que durante 2008, el entonces JGM, Sergio Massa, promovió en su primera visita diversos cambios para mejorar la calidad de las sesiones[3]. Sin embargo, estos cambios no fueron institucionalizados y el propio Massa no volvió al Parlamento durante el resto de su gestión como JGM. Desde ese momento la norma tuvo un bajo nivel de cumplimiento y por ello las visitas se hicieron cada vez más espaciadas.

La experiencia internacional

La mayoría de los sistemas parlamentarios cuenta con un espacio, garantizado en la tradición constitucional, para que los legisladores consulten al primer ministro y al resto del gabinete (generalmente miembros del propio Parlamento) sobre los asuntos de gobierno**.**

La más famosa de estas iniciativas, por tradición y difusión, es el *Question Time* del Parlamento inglés. Todos los miércoles, durante una hora, los miembros del Parlamento que no son ministros preguntan al primer ministro acerca de la orientación o el resultado de las políticas de Estado. El resto de los ministros también participa, entre el martes y el jueves, una hora cada uno, del *Question Time.*

El *Question Time* inglés es mundialmente conocido por el alto grado de precisión y de articulación de argumentos de los parlamentarios. Además, su transmisión en directo por la cadena oficial (BBC), y el hecho de que los debates sean retomados todos los jueves por los diarios nacionales, garantiza un alto conocimiento público de los temas tratados cada semana.

Mientras que otros países con sistemas parlamentarios inspirados en el modelo inglés —Canadá, Australia o Nueva Zelanda— implementaron iniciativas similares, en Latinoamérica no se registran experiencias de este tipo, en parte debido a que ningún país de la región cuenta con una figura con respaldo constitucional como en la Argentina. Los principales

3 Según lo acordado en aquella oportunidad, el JGM disponía de 30 minutos para exponer un informe sobre tres temas (dos de ellos propuestos por la oposición y uno por el oficialismo). El tiempo de intervención y la cantidad de preguntas se dispuso con arreglo a la cantidad de miembros de cada bloque. Además, el JGM disponía de cinco minutos (prorrogables por decisión de la Cámara) para contestar cada pregunta.

argumentos en contra de iniciativas como esta en sistemas presidencialistas se basan en la necesidad de resguardar la separación de poderes.

Reformas introducidas

En 2008, diversos bloques parlamentarios acordaron una serie de reformas para mejorar la dinámica de interacción entre el JGM y los parlamentarios durante la sesión informativa. Existía, en ese momento, una coincidencia general sobre la necesidad de establecer un mecanismo más ágil y menos discursivo, que permitiera a los legisladores acotar sus preguntas y al JGM precisar sus respuestas.

Sin embargo, esas reformas no fueron institucionalizadas, y cada vez que el JGM asiste al Congreso se somete nuevamente a votación la metodología bajo la cual se realizará la sesión informativa. Este funcionamiento *ad hoc* implica que, en la práctica, tanto la definición de la dinámica como los criterios para la presentación del informe estén expuestos al clima político imperante.

Propuestas para un diálogo más asiduo y enfocado en la marcha del gobierno

Generar un diálogo entre el JGM y los legisladores acerca de la implementación de diversos proyectos de gobierno es el aspecto más relevante a tener en cuenta antes de plantear cualquier cambio.

Para lograr una institucionalización exitosa del informe es necesario alejarse de dos extremos igualmente peligrosos. Por un lado, la modalidad de interpelación (con largos discursos de ambos lados) desmotiva al JGM y lo incentiva a arbitrar los medios para espaciar sus informes. Por el otro, el mero ejercicio burocrático de solicitar amplia información por escrito obliga a una devolución igualmente extensa que entorpece la difusión pública del reporte.

La clave está, entonces, en promover las condiciones para un diálogo periódico sobre la base de una agenda específica y con pronunciamientos igualmente precisos. En este sentido, **CIPPEC** recomienda cinco puntos centrales para reformular esta dinámica:

1. Cumplir con el mandato constitucional de asistir mensualmente a una de las Cámaras, en una fecha determinada. De hecho, así está establecido, por ejemplo, en el Reglamento de la Cámara de Senadores —"las sesiones informativas del JGM deberían tener lugar durante la última semana de los meses que corresponden a su visita"—, aunque este imperativo pocas veces se cumplió.

2. Estructurar una dinámica de preguntas y respuestas en vivo, precisas, de alto contenido informativo, y orientadas a evitar los prólogos que referencian a posicionamientos políticos de mayor envergadura.

3. Permitir la repregunta si el legislador de turno otorga ese beneficio a quien lo precedió en la palabra.

4. Mantener la obligación de presentar un informe detallado de los temas tratados, que deberá ser luego analizado en las comisiones respectivas.

5. Institucionalizar los cambios mencionados a través de su inclusión en el reglamento de las Cámaras.

Las medidas señaladas pueden ser acompañadas por otras iniciativas para ampliar la relevancia pública de las visitas del JGM: transmitir la visita en vivo y en directo en los medios de comunicación; permitir que público asista al recinto, mediante un sistema de inscripción previa o invitar a estudiantes secundarios y universitarios a presenciar este espacio de diálogo.

Además, si el gobierno de turno contara con un **Plan de Metas Presidenciales** (www.cippec.org/100politicas/), las visitas del JGM al Congreso podrían enfocarse en la marcha del plan de gobierno y referirse a los objetivos y métricas estratégicas que el Ejecutivo fijó para su mandato.

En síntesis, las visitas informativas del JGM al Congreso de la Nación podrán escapar a la lógica del enfrentamiento político y transformarse en un espacio de intercambio entre los legisladores y el representante del Ejecutivo nacional solo en la medida en que logren trascender su carácter de excepcional y se conviertan en una instancia periódica de rendición de cuentas, como lo prevé la Constitución nacional.

Acerca de los autores

Fernando Straface: cofundador de CIPPEC y, desde 2010, Director Ejecutivo de esta institución. Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad del Salvador (USAL). Entre 2003 y 2008 se desempeñó como especialista en gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington D.C. En la Argentina dirigió el Área de Reforma del Estado del Grupo Sophia, a través de la cual lideró diversas iniciativas en el ámbito nacional y subnacional para el fortalecimiento y la transparencia de la gestión del Estado. Fue director ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) entre 2000 y 2001. Trabajó como consultor para el BID, el Banco Mundial, el Department for International Development (DFID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Soledad Zárate: analista de Dirección Ejecutiva. Candidata a Magíster en análisis, derecho y gestión electoral, UNSAM. Especialista en control y gestión de políticas púbicas, FLACSO. Licenciada en Ciencia Política Universidad de Buenos Aires.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

Para citar este documento: Straface, F. (mayo de 2012). Cuéntenos cómo marcha el gobierno. Propuestas para mejorar la incidencia del informe del Jefe de Gabinete al Congreso, **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°100.** Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC

DOCUMENTOS DE RECOMENDACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas, CIPPEC** acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social**, **Desarrollo Económico** e **Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

CIPPEC
Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
Av. Callao 25 1°, C1022AAA, Buenos Aires, Argentina • info@cippec.org
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213 • www.cippec.org