

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

Por Fernando Straface

### *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 14 años desde la reforma constitucional de 1994 se registran 73 informes en total en ambas Cámaras, algunos de los cuales -la minoría- han incluido la presencia del Jefe de Gabinete en el recinto parlamentario. Tomando en cuenta que desde agosto de 1994 a la fecha se registran 168 meses, se evidencia que no ha habido informes en 95 oportunidades (meses), es decir, que sólo se ha cumplido con la disposición en un 43% (en 73 de 168 meses).

Las visitas del Jefe de Gabinete al Congreso pueden constituirse en un espacio institucional de alta relevancia para que el Poder Ejecutivo Nacional rinda cuentas y, de esta forma, contribuir a un debate público de mayor calidad. Para ello, es necesario transformar este instrumento en un **espacio de diálogo periódico, directo y enfocado sobre temas específicos entre los legisladores y el representante del gobierno.**

El actual jefe de Gabinete, Sergio Massa, manifestó su intención de formular una nueva metodología para estos informes, que podría utilizarse en su primera visita al Congreso. Algunos de los puntos centrales que CIPPEC recomienda tener en cuenta para la reformulación del modelo serían: i) cumplir con el mandato constitucional de asistir mensualmente a una de las Cámaras, en una fecha predefinida para cada mes; ii) limitar a tres el número de temas sobre los cuales se estructurará el diálogo. A este efecto, asignarle al jefe de Gabinete la posibilidad de definir uno de ellos, otro al bloque oficialista y un tercero a los partidos de oposición; iii) definir el tiempo asignado a cada tema (de no más de una hora); iv) estructurar una dinámica de preguntas y respuestas en vivo, puntuales, de alto contenido informativo y orientadas a evitar los prólogos que referencian posicionamientos políticos de mayor envergadura. Las preguntas y respuestas no deberían durar más de cinco minutos en su formulación o exposición, respectivamente; v) permitir la repregunta si el legislador de turno otorga ese beneficio a quien lo precedió en la palabra; vi) mantener la obligación de presentar un informe con la puntualización específica de los temas tratados, el que debería ser luego analizado en las comisiones respectivas.

Las medidas señaladas podrían ser acompañadas de otras iniciativas que ayuden a otorgar mayor relevancia pública a las visitas del Jefe de Gabinete al Congreso. Algunas de ellas podrían ser: i) transmitir en los medios de comunicación públicos en vivo y en directo la visita del Jefe de Gabinete; ii) abrir al público en general, mediante un sistema de inscripción previa, la posibilidad de asistir ese día al recinto; iii) invitar a estudiantes secundarios y universitarios a presenciar ese espacio de diálogo.

### ***Los objetivos originales de la iniciativa en la Constitución de 1994***

La Jefatura de Gabinete de Ministerios fue concebida en la Constitución de 1994 como un instrumento de moderación del sistema presidencial. De allí que el Jefe de Gabinete de Ministros (JGM), al que se le asigna responsabilidad política ante el Congreso, pueda 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. Dicha norma, inspirada en la práctica parlamentaria inglesa (ver *Question Time* en este documento), aspiraba a generar un espacio periódico, dinámico y sin intermediaciones en el cual los legisladores pudieran inquirir al Jefe de Gabinete sobre temas relevantes de la agenda gubernamental.

El informe del JGM al Congreso fue precisamente diseñado para que esta figura tuviera un contacto frecuente con el Congreso, a través del cual rindiera cuentas sobre la evolución de las políticas públicas impulsadas desde el Poder Ejecutivo. La asiduidad con la que fue definida la visita al Parlamento en la Constitución denota la intención de generar un espacio de información y control más que de *interpelación*, en el sentido que nuestra Constitución le asigna a dicho término.

### ***Pocos informes y alejados del espíritu original de la iniciativa***

Transcurridos 14 años desde la reforma constitucional, sancionada el 22 de agosto de 1994, a la fecha se han presentado a ambas Cámaras un total de 73 informes, algunos de los cuales (la minoría) han incluido la presencia del Jefe de Gabinete en el recinto

parlamentario<sup>1</sup>. Una primera reflexión indica que no se ha cumplido en su totalidad con el mandato constitucional. Entre agosto de 1994 y el mismo mes de 2008 se registran 168 meses. Un cálculo sencillo evidencia que no ha habido informes en 95 oportunidades (meses) o, en otras palabras, que sólo se ha cumplido con el 43% de los mismos (73/168).

El déficit de asistencia al Congreso por parte del JGM pone de manifiesto un comportamiento político recurrente en las distintas administraciones: el JGM cumplió 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 por parte del JGM y/o del bloque oficialista para comunicar orientaciones de política u otras medidas de gobierno.

La realidad señalada se explica a partir de los extremos en los cuales la iniciativa ha sido llevada a la práctica a lo largo de todos estos años. En momentos de crisis política, el informe del Jefe de Gabinete al Congreso fue convertido en un espacio de “cuasi juicio político” sobre el tema en cuestión (recordar la última visita de Alberto Fernández alrededor del tema retenciones). Como contrapartida, en momentos de relativa paz política, la principal arena de diálogo se construye a partir de un informe, de 700 páginas en promedio, que refleja los intercambios entre asesores de legisladores -que formulan preguntas amplias sobre una enorme variedad de temas- y asesores del Jefe de Gabinete -que recolectan respuestas igualmente extensas de las distintas áreas de gobierno-. Una vez en el recinto, los legisladores formulan

---

<sup>1</sup> En el sitio web del a Jefatura de Gabinete de Ministros ([www.jgm.gov.ar](http://www.jgm.gov.ar)), en la sección destinada a la Secretaría de Relaciones Parlamentarias, se puede acceder a estos informes, desde el N° 52 (abril de 2002) al 73 (abril de 2008).

nuevamente sus preguntas, aunque ahora oralmente y con elocuentes adornos discursivos, mientras que el Jefe de Gabinete hace lo propio con las respuestas previamente enviadas por escrito. **El resultado de esta dinámica es una larga jornada de intercambios sobre diversos temas que al día siguiente, en su mayoría, son ignorados por los medios.**

### *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, por tradición y difusión, de estas iniciativas es el *Question Time* del Parlamento inglés. Todos los días miércoles, por espacio de una hora, los miembros del Parlamento que no son ministros someten al Primer Ministro a preguntas concretas sobre la orientación o el resultado de las políticas. El resto de los ministros también es sometido al *Question Time* entre los días martes y jueves, y también por espacio de una hora cada uno.

El *Question Time* inglés es mundialmente conocido por el alto grado de precisión y de articulación de argumentos por parte 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, garantizan un alto conocimiento público de los temas tratados cada semana.

Esta experiencia ha sido implementada también en otros países con sistemas parlamentarios inspirados en el modelo inglés, tales como Canadá, Australia o Nueva Zelanda, los que

cuentan con iniciativas similares al *Question Time*.

Los principales argumentos en contra de la aplicación de iniciativas como el *Question Time* en sistemas presidencialistas radican en la necesidad de resguardar la separación de poderes<sup>2</sup>.

En el ámbito latinoamericano no se registran experiencias similares a la inglesa. Esto es así, en parte, debido a que ningún país de nuestra región cuenta con una figura con respaldo constitucional similar a la del Jefe de Gabinete en la Argentina.

Por su parte, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley de Ministerios obliga al Jefe de Gabinete de Ministros a concurrir dos veces por año (junio y noviembre) a esa institución para informar sobre la marcha del "Plan General del Gobierno".

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

El actual jefe de Gabinete, Sergio Massa, ha manifestado su intención de formular una nueva metodología para llevar a cabo el informe del JGM al Congreso. Esta iniciativa se asienta sobre el reconocimiento de la escasa funcionalidad política e informativa del modelo actual. Cabe señalar, además, que este diagnóstico es compartido por miembros del oficialismo y la oposición<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Recientemente el candidato a la Presidencia de los Estados Unidos John McCain fue fuertemente criticado por proponer, para el caso en que resultase electo, la implementación de un espacio similar al *Question time* en ese país. Al respecto, consultar: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/05/28/AR2008052802917.html>.

<sup>3</sup> Al respecto, ver: [www.clarin.com/diario/2008/09/01/elpais/p-01750674.htm](http://www.clarin.com/diario/2008/09/01/elpais/p-01750674.htm).

El aspecto más relevante a tener en cuenta es la posibilidad de generar un diálogo entre el JGM y los legisladores sobre la marcha de diversos proyectos de gobierno. El informe debe alejarse de dos extremos igualmente peligrosos para su institucionalización exitosa. Por un lado, en la medida que asuma la modalidad de una interpelación (con largos discursos de ambos lados) generará en el JGM un desincentivo a concurrir y, como tal, una tendencia a arbitrar los medios a su alcance para “espaciar” los informes. Por otro lado, el mero ejercicio burocrático de solicitar amplia información por escrito, que obliga a una devolución igualmente extensa incrementará la intrascendencia pública del reporte. **La clave está en dialogar periódicamente, sobre una agenda específica de temas y con pronunciamientos igualmente precisos.**

Para lograr los objetivos señalados, a continuación se señalan algunos puntos a tener en cuenta en la reformulación del modelo: i) cumplir con el mandato constitucional de asistir mensualmente a una de las Cámaras, en una fecha preestablecida (¿los primeros miércoles de cada mes?); ii) limitar a tres el número de temas sobre los cuales se estructurará el diálogo. A este efecto, asignarle al Jefe de Gabinete la posibilidad de definir uno de ellos, otro al bloque oficialista y un tercero a los partidos de oposición; iii) definir el tiempo asignado a cada tema en no más de una hora; iv) 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. Cada pregunta o respuesta no debería durar más de cinco minutos en su formulación o exposición, respectivamente; v) permitir la repregunta si el legislador de turno otorga ese beneficio a quien lo precedió en la palabra; vi) mantener la obligación de presentar un informe con la puntualización específica de los temas

tratados, el que deberá ser luego analizado en las comisiones respectivas.

Las medidas señaladas podrían ser acompañadas de otras iniciativas para otorgar mayor relevancia pública a las visitas del Jefe de Gabinete. Algunas podrían ser: i) transmitir en los medios de comunicación públicos en vivo y en directo la visita del Jefe de Gabinete al Congreso; ii) abrir al público en general, mediante un sistema de inscripción previa, la posibilidad de asistir ese día al recinto; iii) invitar a estudiantes secundarios y universitarios a presenciar este espacio de diálogo.

Las visitas del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso de la Nación pueden constituirse en un espacio institucional de alta relevancia para dar cuenta de la marcha del gobierno y, de esta forma, contribuir a un debate público de mayor calidad. Para ello es necesario transformar este instrumento en un espacio de diálogo directo, preciso y respetuoso entre los legisladores y el representante del Ejecutivo Nacional.

---

**Fernando Straface.** Co-fundador de CIPPEC y director del Programa de Política y Gestión de Gobierno. Magíster en Políticas Públicas, Universidad de Harvard. Licenciado en Ciencia Política, Universidad del Salvador (USAL). Para comunicarse con el autor: fstraface@cippec.org .

*Las opiniones del autor no reflejan necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.*

**Si desea citar este documento:** Straface, Fernando: “Cuéntenos cómo marcha el gobierno. Propuestas para mejorar la incidencia del informe del Jefe de Gabinete al Congreso”, *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 55*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2008.

#### **Acerca de CIPPEC**

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente 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. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los Programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.