

El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para planear, medir e informar sobre la gestión de gobierno

Natalia Aquilino | Emiliano Arena | Jimena Rubio | Juan Scolari

La reforma constitucional de 1994 introdujo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) como novedad en el sistema político argentino. El JGM es un ministro elegido por el Presidente que coordina el gabinete y la administración general del país, y tiene, entre otras funciones, la responsabilidad de rendir cuentas una vez al mes al Poder Legislativo por el desempeño gubernamental. Para cumplir con este rol, la Constitución Nacional le impone al JGM rendir cuentas sobre la “marcha del gobierno” una vez al mes a través de dos mecanismos: (i) un informe escrito que la Jefatura debe entregar al Congreso con las respuestas a las preguntas realizadas por los legisladores; y (ii) un informe oral que brinda el JGM de forma alternada en ambas cámaras para responder a las aclaraciones, ampliaciones y preguntas que realizan los legisladores sobre las respuestas dadas en el informe escrito.

Este documento se enfoca en el informe oral del JGM. El análisis de las sesiones informativas que brindaron los jefes de gabinete ante el Congreso entre 1995-2018 permite extraer algunas conclusiones: (1) hay un bajo cumplimiento del mandato constitucional que tiene el JGM de asistir al Congreso en tanto del total de sesiones informativas que debieron realizarse, sólo se llevaron a cabo el 38%; (2) las exposiciones orales del JGM durante la primera parte de la sesión carecen de estructura, no se ajustan a un criterio único de exposición -como podría ser un plan de gobierno- y utilizan pocos datos públicos y abiertos que puedan ser verificados por los oyentes; (3) los intercambios posteriores con los legisladores presentan un bajo grado de formalización en tanto la ambigüedad del reglamento hace que la dinámica del debate se

acuerde entre el JGM y las autoridades de las cámaras; (4) las aclaraciones, ampliaciones y preguntas orales que realizan los legisladores al JGM prácticamente se duplicaron entre el periodo 1995-2012 y el 2013-2018; (5) el 95% de las preguntas las realiza la oposición y se observa una tendencia a la feminización en tanto se equiparó la cantidad de preguntas realizadas por hombres y mujeres en todo el periodo estudiado, aun cuando las mujeres todavía tienen una presencia menor en las cámaras; (6) la mayor parte de las aclaraciones, ampliaciones y preguntas se enfocan en desarrollo económico y desarrollo social y en cuestiones vinculadas a la gestión del gobierno, la política interna y exterior, mientras que los temas vinculados a la administración judicial e infraestructura, vivienda y transporte quedan relegados. Lo mismo sucede cuando se observa la distribución de los temas tocados en las preguntas por regiones.

El análisis del informe oral del JGM permite identificar algunas debilidades en la forma en que esta herramienta de rendición de cuentas funciona en la práctica que impactan sobre la calidad de la gobernanza democrática en Argentina: baja asistencia del JGM, un debate con escasa evidencia y muchas preguntas sin foco. En este sentido, se realizan algunas propuestas para fortalecer este mecanismo que incluyen: diseñar procedimientos más específicos y mejor estandarizados en el Congreso Nacional; elaborar planes concretos, conocidos y difundidos contra los cuales presentar los informes desde la JGM; utilizar evidencia robusta y legítimamente construida por los organismos del sistema nacional de monitoreo y evaluación que avale la presentación de los informes.

RESUMEN EJECUTIVO

En 1994, la reforma constitucional introdujo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) como novedad en el sistema político argentino. La intención fue incorporar un ministro elegido por el Presidente responsable de la coordinación del gabinete y de la administración general del país (Artículo 100), y estuviera sujeto al voto de censura de la mayoría absoluta de ambas cámaras del Congreso (Artículo 101) de modo tal de otorgar mayor flexibilidad al sistema presidencialista ante la existencia de crisis políticas.

El Jefe de Gabinete aparece entonces como un ministro coordinador del gobierno nacional que, entre otras, tiene la función de rendir cuentas al Poder Legislativo por el desempeño gubernamental. El artículo 101 de la Constitución Nacional (CN) le impone “informar sobre la marcha del gobierno” una vez al mes a través de dos mecanismos: (i) un informe escrito que la Jefatura de Gabinete de Ministros entrega al Congreso con las respuestas a las preguntas realizadas por los legisladores; y (ii) un informe oral que brinda el Jefe de Gabinete de forma alternada en ambas cámaras para responder a las aclaraciones, ampliaciones y preguntas que realizan los legisladores sobre el informe escrito.

Estas funciones asignadas al JGM son la base fundamental de la rendición de cuentas política en el Estado nacional: el Poder Ejecutivo tiene la obligación de explicar y justificar su conducta ante los partidos políticos que tienen representación en el Congreso, y estos a su vez pueden formular preguntas y realizar juicios valorativos sobre las explicaciones brindadas.

Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas es clave para el funcionamiento de la democracia y para incrementar la confianza de los ciudadanos en ella. Por un lado, estos dispositivos fortalecen el control sobre la forma en que los políticos electos ejercen el poder, y proveen a los ciudadanos y a sus representantes de información para juzgar la corrección y efectividad de la acción de gobierno. Por otro lado, fortalecen la integridad de la gestión pública en tanto obligan a los funcionarios a explicar públicamente sus decisiones y, de esta manera, contrarrestan las tendencias hacia la concentración y el abuso del poder. Además, permiten mejorar el desempeño de la gestión pública en la medida en que generan un proceso de retroalimentación sobre las acciones realizadas que lleva a repensar y rediseñar las políticas y, en consecuencia, a un mayor esfuerzo por cumplir con los compromisos asumidos (Bovens 2005; Bovens et al. 2008).

De esta manera, fortalecer el mecanismo de rendición de cuentas del JGM ante el Congreso permitiría mejorar la capacidad del ejecutivo para producir información relevante, la calidad del debate legislativo sobre las acciones del Poder Ejecutivo y la capacidad de control que los legisladores y partidos tienen sobre ellas. También promovería el uso de herramientas de planificación, monitoreo y evaluación de los objetivos

de gobierno y de sus acciones en la medida en que haría necesario contar con información de calidad sobre la acción de gobierno. Finalmente, tener mayor conocimiento sobre la acción de gobierno daría mayor transparencia a lo que el Poder Ejecutivo se propone hacer y el grado en que lo logra, lo cual es una condición importante para la ética e integridad de la acción pública.

Este documento evalúa el desempeño del informe oral que brinda el Jefe de Gabinete de Ministros para el periodo 1995-2018 con el objeto de proponer mejoras a la rendición de cuentas sobre la marcha del gobierno. Primero, se analiza el grado de cumplimiento de la obligación constitucional de asistir al Congreso de manera periódica. Segundo, se describe la forma en que se organizan las sesiones informativas tomando en consideración tanto las reglas formales como las reglas que surgen de la práctica. Tercero, se analizan las preguntas que formulan los legisladores al JGM contemplando no sólo su cantidad, sino también quiénes las formulan. Cuarto, se estudian los temas que se tratan durante el debate. Finalmente, se observan algunas tendencias relativas al desempeño del informe oral entre 1995 y 2018 con el objetivo de formular recomendaciones para mejorar las sesiones informativas como mecanismo de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo.

Cumplimiento. La cantidad de informes orales brindados por los JGM

Para evaluar el cumplimiento, se analizó la cantidad de sesiones informativas realizadas desde la puesta en funcionamiento de la Jefatura de Gabinete (8 de julio de 1995), la tasa de asistencia de los Jefes de Gabinete durante cada período de gobierno y la tasa de asistencia de cada uno de los Jefes de Gabinete durante su ejercicio del cargo.

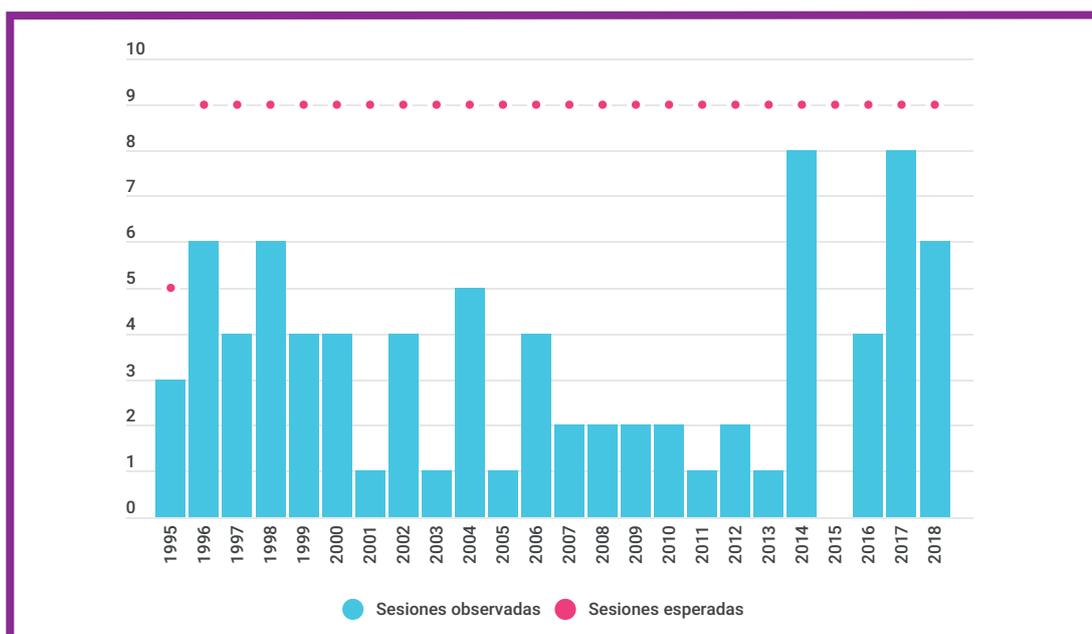
Pocos informes orales entre 1995 y 2018

El Jefe de Gabinete debe asistir al Congreso de la Nación por lo menos una vez al mes, alternando entre ambas cámaras. Dado que las mismas sesiones entre el primero de marzo y el 30 de noviembre, se espera que el JGM concorra por lo menos nueve veces en total en el año a ambas cámaras. La única excepción fue el primer año de existencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros (1995), donde se esperaban solo 5 sesiones informativas.

Al analizar el período 1995-2018 se observa que solo se realizó el 38% del total de sesiones informativas que debieron llevarse a cabo. El **Gráfico 1** muestra que en ninguno de los años se cumplió con la totalidad de las sesiones informativas que manda la Constitución Nacional. Los años 2014 y 2017 son los que sobresalen de la serie por un cumplimiento cercano al esperado y el 2015 como el año de ausentismo completo. Tampoco se observa una tendencia de creciente institucionalización de este mecanismo de rendición de cuen-

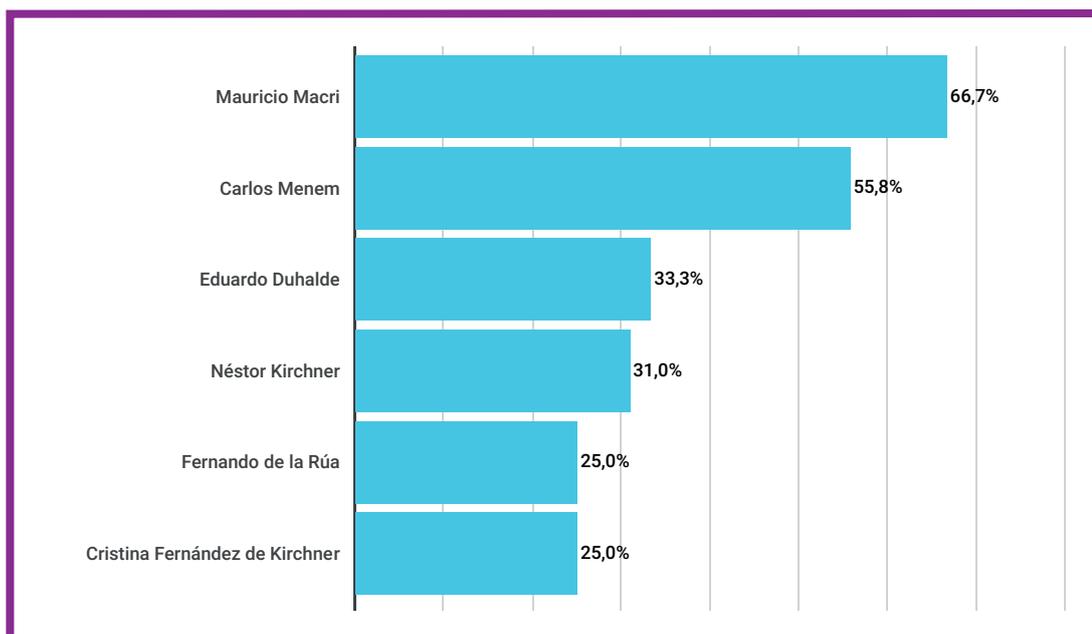
¿Por qué fortalecer la rendición de cuentas?

Gráfico 1.
Cantidad de sesiones informativas por año (1995-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas.

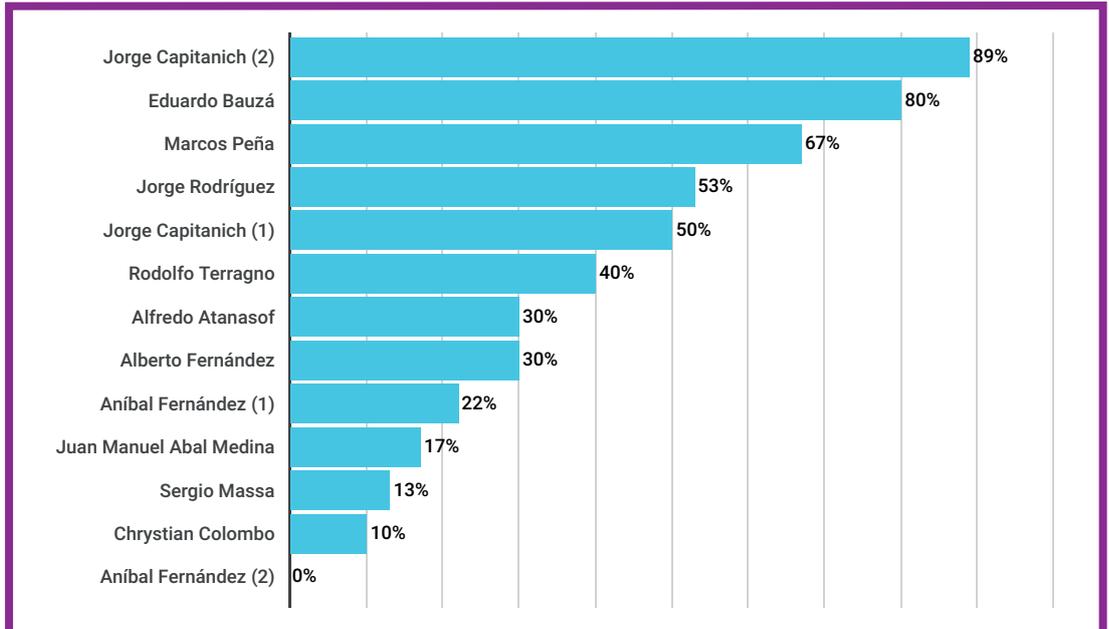
Gráfico 2.
Cumplimiento de sesiones informativas por gobierno (1995-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas.

Gráfico 3.

Cumplimiento de sesiones informativas, por Jefe de Gabinete de Ministros (1995-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas.

tas pues la variación en la cantidad de sesiones entre los años es amplia. En este sentido, los dos años en que la cantidad de sesiones estuvo próxima a su valor esperado (2014 y 2017) fueron seguidos por una tendencia decreciente.

Baja tasa de asistencia de los jefes de gabinete

La tasa de asistencia¹ de los JGM es calculada como la proporción de informes orales efectivamente realizados sobre el total de informes orales que debería haber realizado de acuerdo a lo estipulado en la Constitución. Las tasas más altas de asistencia se dieron durante las gestiones de los presidentes Macri (cuyo período de gobierno aún no concluyó) y Menem (1995-1999).²

Sin embargo, más allá de la tendencia general dentro de cada gobierno a cumplir con el mecanismo de las sesiones informativas, hay una fuerte **variación entre los jefes de gabinete de una misma administración gubernamental**. Así, por ejemplo, Jorge Capitanich asistió el 89% de las veces del Congreso cuando fue JGM del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, mientras que su sucesor, Aníbal Fernández, no asistió nunca. En este sentido, pareciera que la decisión de rendir cuentas en las sesiones informativas al Congreso 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 la JGM.

¹ La tasa de asistencia es el cociente de la cantidad de sesiones informativas realizadas sobre la cantidad de sesiones informativas esperadas. Las sesiones informativas esperadas reflejan la cantidad de veces que debió asistir un jefe de gabinete de acuerdo al tiempo que duró su gestión y se calculan según el número de sesiones que deberían realizarse anualmente considerando que las sesiones ordinarias se extienden, según artículo 63 de la Constitución Nacional, desde el 1 de marzo al 30 de noviembre (9 meses). Se excluyeron del análisis a aquellos jefes de gabinete cuya gestión no estuvo dentro del período de sesiones ordinarias. ² Cabe señalar que la presencia del Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso no depende de manera exclusiva de su voluntad sino que resulta también del acuerdo con las presidencias y los bloques de cada cámara.

Funcionamiento. El contenido del informe oral y la dinámica del debate con los legisladores

Los informes orales del JGM en el Congreso se estructuran en dos etapas: la primera consiste en un informe oral del JGM a partir del informe escrito presentado previamente y la segunda es un debate con los bloques a partir de las preguntas que formulan al JGM. A continuación, se describen los principales aspectos de cada una de estas etapas y se analiza su funcionamiento.

Sin agenda: la exposición del informe oral del JGM

De acuerdo a los reglamentos de las Cámaras, las sesiones informativas comienzan con un informe oral del JGM a los legisladores que dura 60 minutos en la Cámara de Diputados y 40 minutos en la Cámara de Senadores. La base del informe oral es el informe escrito que se presenta con anticipación a las cámaras. Entre 2000 y 2018, los jefes de gabinete destinaron un promedio de 42 minutos a presentar el informe de gestión ante los legisladores³.

Los reglamentos de la Honorable Cámara de Diputados y del Honorable Senado de la Nación (en los artículos 199 y 215, respectivamente) le otorgan al JGM la potestad de informar a los bloques parlamentarios sobre qué temas va a exponer. Sin embargo, **durante el informe oral los JGM abordan una gran diversidad de**

³ Para estimar tanto el tiempo del informe oral del jefe de gabinete como el análisis de los conceptos más utilizados (Diagrama 1), se realizó una selección aleatoria de 21 sesiones sobre un total de 54 entre los años 2000 y 2018. Se utilizó este período porque estaba digitalizado. En el caso de las palabras utilizadas, se analizó el discurso del JGM en el discurso de inicio de cada sesión.

Cumplimiento

Diagrama 1.

Frecuencia de palabras utilizadas por el Jefe de Gabinete de Ministros en el discurso de inicio de sesiones (2000-2018)



temas que no son previsible ni se ajustan a un criterio único de exposición. Los contenidos del informe tampoco están vinculados a una política de estado ni a un estilo de gobierno del Presidente sino a una decisión unilateral del funcionario a cargo de la JGM.

El análisis textual de los informes orales muestra una concentración de palabras que refieren a elementos amplios y difusos con escasa referencia a indicadores y métricas (Diagrama 1). En este sentido, se mencionan con poca frecuencia conceptos que indiquen el uso de datos numéricos o referencias a planes y programas.

Con baja formalización, ¿cómo es el debate?

Los reglamentos de ambas cámaras del Congreso establecen que el JGM dispone de un máximo de 20 minutos para responder a cada uno de los bloques cada aclaración, ampliación o pregunta realizada por sus legisladores⁴. Sin embargo, ambos son algo ambiguos respecto a la forma que debe estructurarse el intercambio entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Para saldar esta ambigüedad, las formas de debate se deciden por acuerdo entre el JGM y las autoridades de la cámara⁵. Así, el intercambio entre el JGM y los legisladores

presenta un bajo grado de formalización y cada uno de los JGM estructuró una forma de debatir con los legisladores.

El análisis realizado permitió identificar variaciones en relación a la estructura del debate entre el JGM y los legisladores sobre tres aspectos:

- El momento en que se responden las preguntas: al final de la sesión, por bloque o por legislador;
- La existencia de una ronda de re-preguntas al final de la sesión; y
- La existencia de un espacio especial para preguntas sobre cuestiones provinciales.

Así, por ejemplo, en la Cámara de Senadores, Eduardo Bauzá, Jorge Rodríguez, Alfredo Atanasof y Alberto Fernández respondían las preguntas de los senadores al final de la sesión informativa. Atanasof, hacía una salvedad y dejaba 10 minutos para preguntas sobre cuestiones provinciales. Por otro lado, Rodolfo Terragno, Chrystian Colombo, Jorge Capitanich (en sus dos gestiones) y Aníbal Fernández plantearon un intercambio senador por senador. Finalmente, Juan Manuel Abal Medina y Marcos Peña respondían las preguntas por bloque.

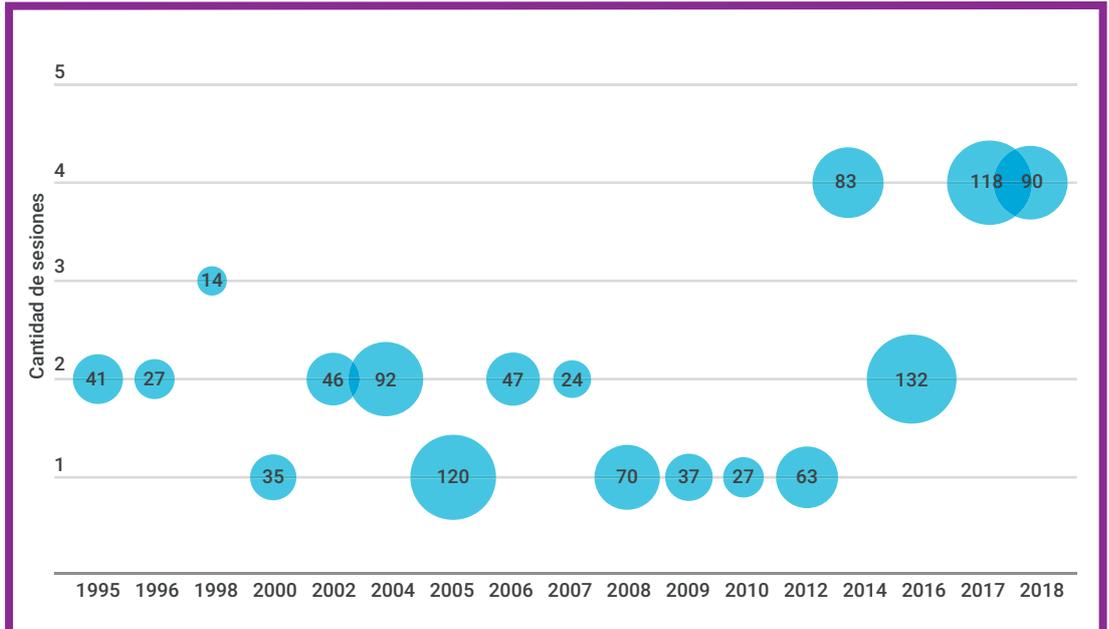
Por su parte, las intervenciones del JGM en la HCDN en general se estructuraron de dos maneras. Por un lado, Eduardo Bauzá, Jorge Rodríguez, Alberto Fernández y Sergio Massa respondían al final de la exposición de todos los bloques. Massa agregaba además una ronda de re-preguntas. Por otro lado, Juan Manuel Abal Medina, Jorge Capitanich (en su segunda gestión) y Marcos Peña respondían por bloque parlamentario. La excepción a estas estructuras fue Aníbal Fernández quien respondía diputado por diputado.

Formalización y estructura del debate

4 El artículo 215 del reglamento del Senado de la Nación establece que "(...) El jefe de gabinete de ministros dispone de veinte minutos para responder a los bloques cada aclaración, ampliación o pregunta, inmediatamente después de formulada...". El artículo 202 del reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación indica, de manera similar, que "(...) El Jefe de Gabinete de Ministros dispondrá de un máximo de veinte minutos para responder a cada uno de los bloques, estando facultado para solicitar, en cada caso, breves cuartos intermedios a efectos de ordenar las respuestas...".

5 Un ejemplo de esta negociación es el de la sesión informativa del 22 de octubre de 2002, cuando el presidente provisional del Senado de la Nación, Juan Carlos Maqueda, consultó antes de iniciar la sesión al entonces Jefe de Gabinete, Alberto Atanasof "Señor jefe de Gabinete ¿usted va a contestar a cada uno en su momento o va a optar por contestar al final? ¿Cómo va a proceder? Los senadores que así lo deseen dispondrán de diez minutos para formular preguntas sobre sus respectivas provincias".

Gráfico 4.
Promedio de preguntas por sesiones informativas por año en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1994-2019)



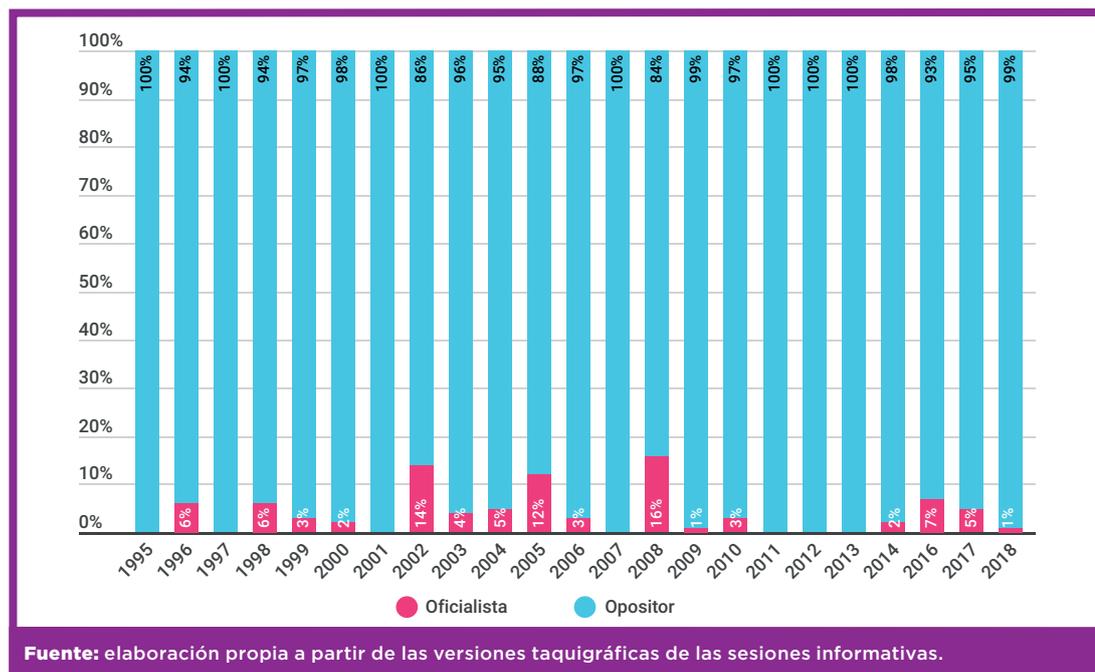
Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas.

Gráfico 5.
Promedio de preguntas por sesiones informativas por año en el Honorable Senado de la Nación (1994-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas.

Gráfico 6.
Distribución del total de preguntas entre oficialistas y opositores en ambas cámaras (1995-2018)



Cuadro 1.
Preguntas realizadas al Jefe de Gabinete en las sesiones informativas por cámara, legislador y género (1995-2018)

Diputados				Senadores			
2372				1718			
58,0				42,0			
Oficialista		Opositor		Oficialista		Opositor	
113		2259		68		1650	
4,8		95,2		4,0		96,0	
Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
65	48	658	1601	25	43	631	1019
57,5	42,5	29,1	70,9	36,8	63,2	38,2	61,8

Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas.

Aclaraciones, ampliaciones y preguntas totales (1995-2018)

Al finalizar el informe, los legisladores pueden solicitar aclaraciones, ampliaciones y preguntas al JGM. Los tiempos estipulados para esto son 240 minutos en la Cámara de Diputados y 180 minutos en el Senado. Si bien el reglamento indica que es un espacio para aclaraciones, ampliaciones y preguntas de los partidos políticos sobre el informe escrito, en la práctica también puede ser utilizado como un momento para fijar agenda o captar atención mediática.

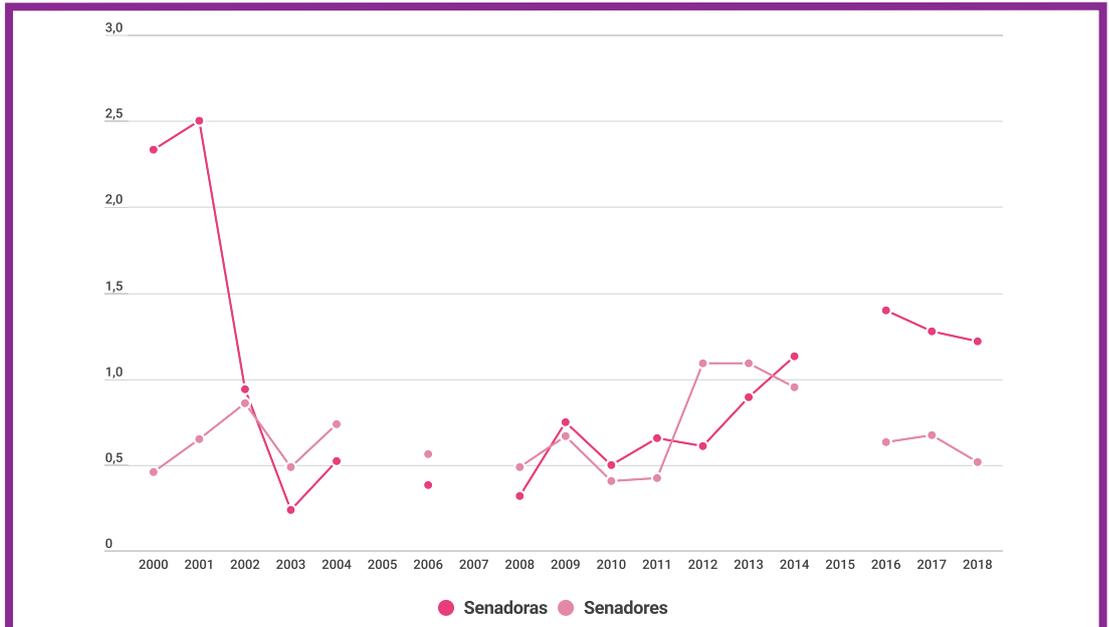
El análisis de las aclaraciones, ampliaciones y preguntas da cuenta del grado en que constituyen un mecanismo efectivo para la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo o simplemente cumplen una formalidad. Para ello se analizan las preguntas

que realizan los legisladores al JGM en términos del volumen, quiénes las formularon, y su foco temático y territorial.

Más ampliaciones, aclaraciones y preguntas de los legisladores

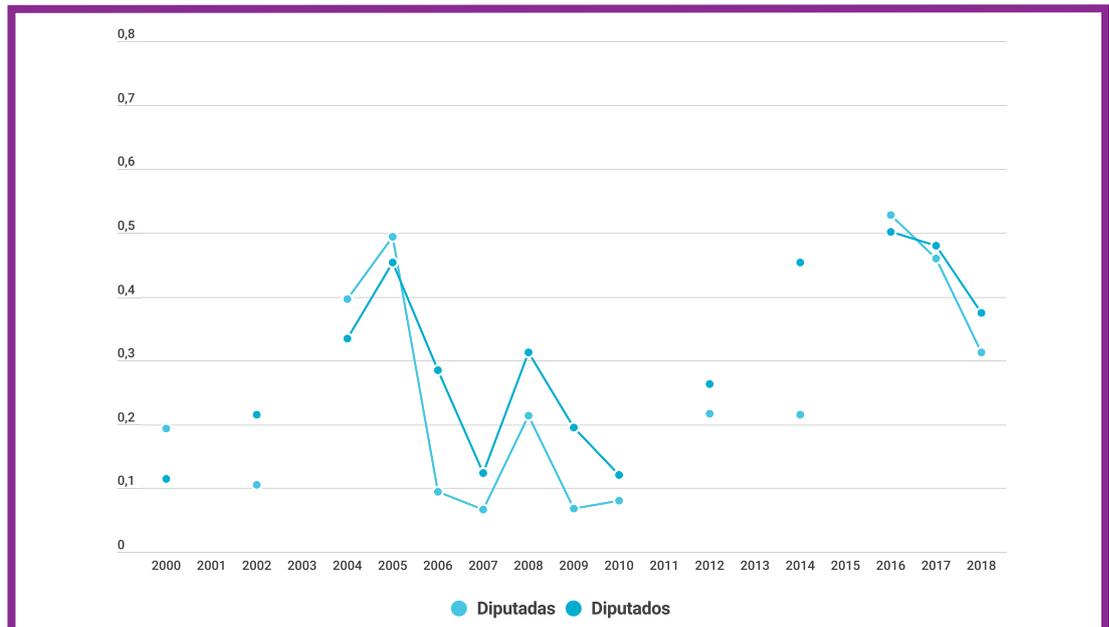
Desde 1995, los JGM contestaron en las sesiones informativas un total de 4.090 preguntas lo que significa un promedio por informe oral de 52,5. En el periodo 2013-2018 el número de preguntas aumentó significativamente. Mientras que entre 1995-2012 el promedio de preguntas fue de 35,9, en el periodo 2013-2018 se incrementó a 83,6 por informe oral. De hecho, en este periodo se realizó el 55% del total de preguntas. El aumento en la cantidad total de preguntas está fuertemente influido por el hecho de que los años 2014 y 2017 tuvieron la mayor cantidad de asistencias del JGM al Congreso (8 sesiones en cada caso).

Gráfico 7.
Preguntas per cápita según género del senador (2000-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas. Los años en que no hay datos corresponden a años en los que no se realizaron sesiones informativas.

Gráfico 8.
Preguntas per cápita según género del diputado (2000-2018)



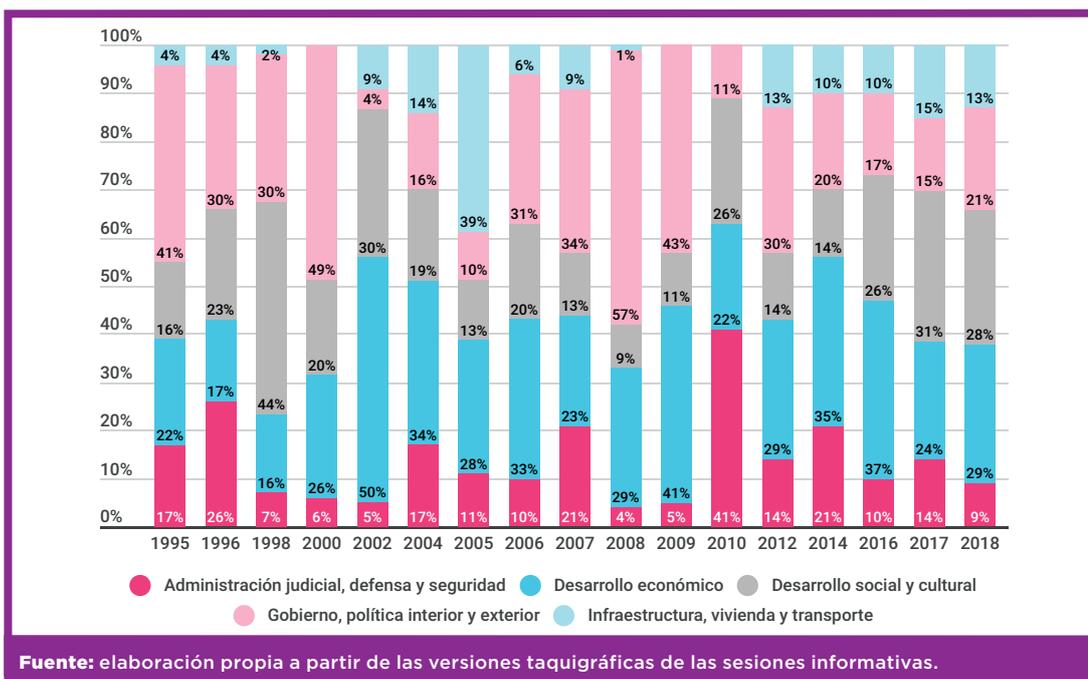
Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas. Los años en que no hay datos corresponden a años en los que no se realizaron sesiones informativas.

El mayor nivel de cumplimiento del artículo 101 de la Constitución Nacional por parte del Jefe de Gabinete y el incremento en la cantidad absoluta de preguntas que conlleva la mayor presencia del JGM en el Congreso, da cuenta de un mayor uso de las ventajas del informe oral (agilidad, exposición mediática, etc.) por parte de los legisladores. Sin embargo, ese incremento trae una baja previsibilidad de foco y gran dispersión temática, lo cual dificulta la capacidad

de respuesta en tiempo real del JGM⁶. En este sentido, menos preguntas orientadas de manera más ajustada mejorarían la calidad de los informes y contribuirían a entender mejor cómo marcha la gestión de gobierno.

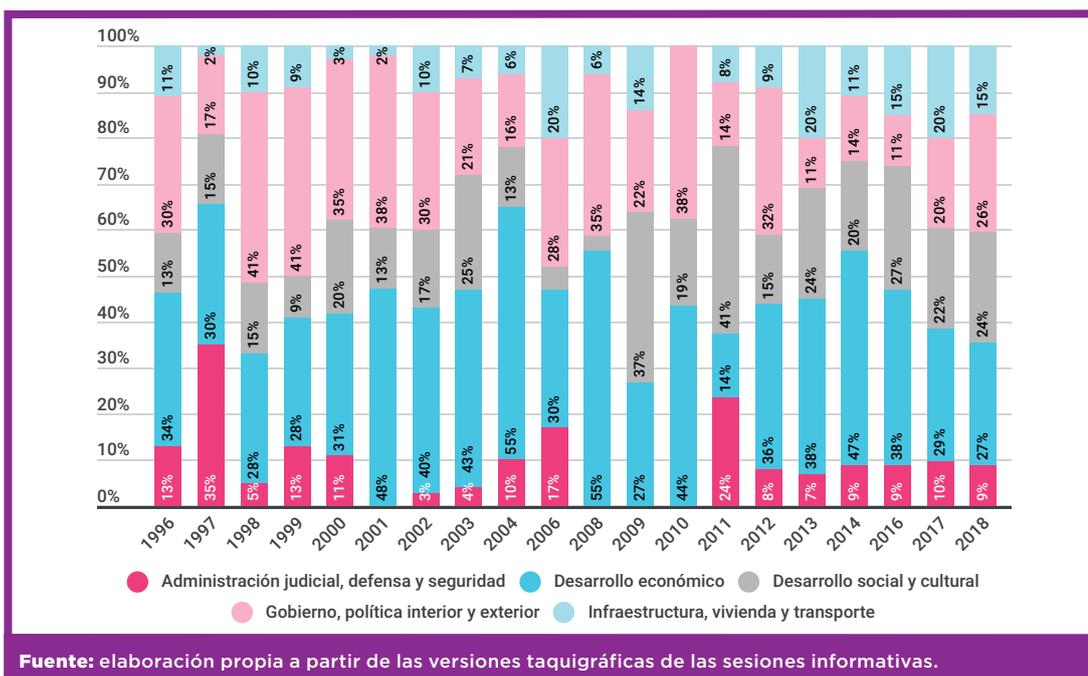
⁶ Para responder a las preguntas en la sesión informativa la Secretaría de Relaciones Parlamentarias y Políticas posiciona un equipo en el recinto que toma nota de cada una de las preguntas que realizan los legisladores, chequean contra el informe escrito que la consulta no se haya realizado y, en ese caso, consultan con los enlaces que cada ministerio designa ante la JGM para responder. Una vez redactada la respuesta, es validada por los funcionarios de mayor rango presentes en el hemiciclo y entregada al JGM.

Gráfico 9.
Peso de los temas abordados en la sesión informativa en diputados (1995-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas.

Gráfico 10.
Peso de temas abordados en la sesión informativa en senadores (1995-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas.

En la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el promedio de preguntas por año aumenta en 2016, 2017 y 2018 (Gráfico 4). En el Honorable Senado de la Nación el promedio de preguntas por sesión aumenta en los años 2012, 2013, 2014, 2016, 2017 y 2018 (Gráfico 5).

¿Quiénes preguntan?

Durante las sesiones informativas realizadas en el periodo 1995-2018, la mayor cantidad de preguntas fue realizada por legisladores opositores al gobierno de turno. Esto parece indicar que el mecanismo de formulación de preguntas al JGM

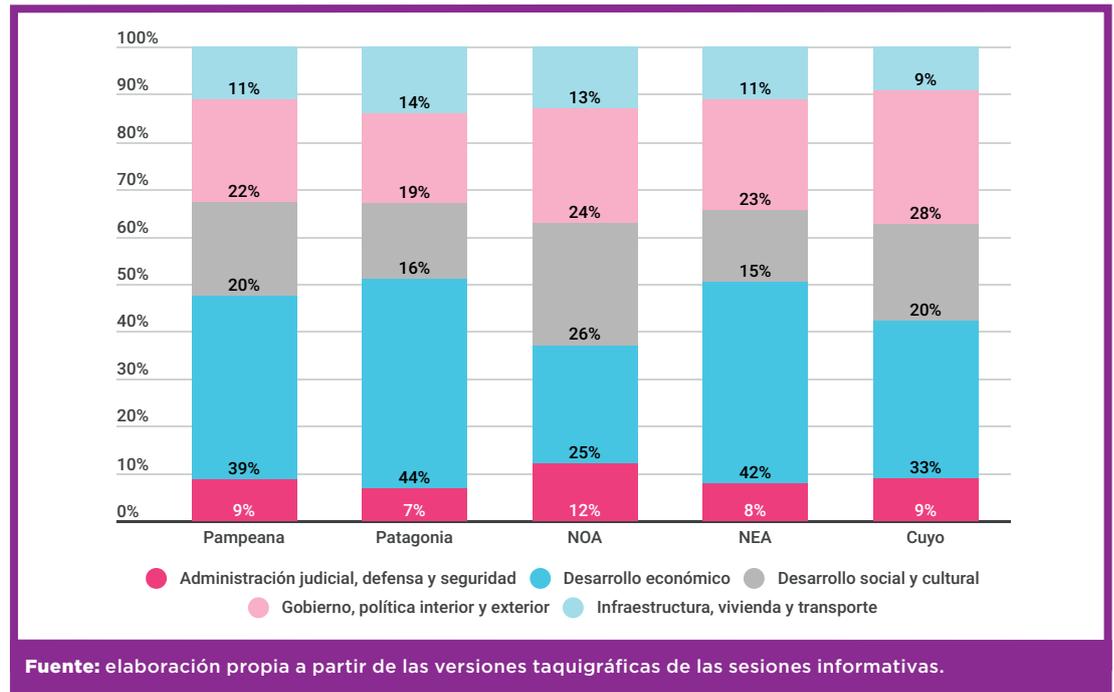
es fundamentalmente un instrumento de la oposición para controlar al gobierno o buscar imponer determinados temas en la agenda pública.

La evolución anual de la distribución de las preguntas entre oficialismo y oposición indica un bajo nivel de presencia de preguntas del oficialismo al JGM. Estas aumentan levemente por encima del 10% del total de preguntas formuladas en los años 2002, 2005 y 2008.

Los hombres, que componen la mayoría en cada cámara, son los que más preguntan durante el periodo 1995-2018 en cada una de las cámaras del Congreso de la Nación. Sin embargo, en

Participación de la oposición

Gráfico 11.
Peso de temas abordados en el Senado, por región (1995-2018)



Cuadro 2.
Cantidad de preguntas por cámara y por región (1995-2018)

Región	Diputados	Senadores	Total
Pampeana	1455	420	1875
Patagonia	205	380	585
Noroeste	274	393	667
Noreste	174	264	438
Cuyo	263	261	524

Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas.

Participación de las mujeres

la Cámara de Diputados, las diputadas oficialistas realizaron más preguntas (57,5%) que los diputados oficialistas (42,5%) en el periodo 1995-2018 (**Cuadro 1**).

Respecto a la evolución de las preguntas per cápita que realizaron senadores y diputados al JGM en el periodo 1995-2018, es interesante hacer el análisis tomando en consideración las diferencias de género dado que desde la primera sesión informativa hasta la actualidad, aumentó la cantidad de legisladoras en la composición de ambas cámaras, especialmente desde el año 2000 (Caminotti y del Cogliano, 2017). La sanción de la ley 24.012 tuvo una influencia significativa en este crecimiento (Zarate, 2017) y al año 2017 en cada una de las cámaras más de un tercio del total son legisladoras (39% en diputados y 42% en el senado). En el **Gráfico 7**, se observa que en los últimos 3 años hay una mayor cantidad de preguntas por senadora que por senador. En cambio, el **Gráfico 8** muestra una tendencia más volátil: en varios años hay más preguntas por diputados que por diputadas.

¿Qué preguntan?

Los reglamentos de la Honorable Cámara de Diputados y del Honorable Senado de la Nación, en los artículos 199 y 215 respectivamente, le otorgan a los bloques la potestad de definir los temas sobre los que se solicitan las aclaraciones, ampliaciones y preguntas. El análisis muestra que en las sesiones informativas se abordan una gran diversidad de temas, dificultando la posibilidad de profundizar el intercambio en temas específicos⁷.

Los siguientes gráficos muestran la distribución de grandes unidades temáticas a los que refieren las aclaraciones, ampliaciones y preguntas. Estas unidades se refieren a dimensiones que contienen dentro de sí diversos tipos de preguntas. Por ejemplo, la dimensión "Desarrollo social y cultural" contiene tanto preguntas referidas al sistema previsional como a políticas sociales específicas.

⁷ Para especificar los temas abordados en las sesiones informativas desde 1995 hasta la actualidad por cámara y género ver: https://public.tableau.com/views/Temasabordadosenlassesionesinformativas1995-2018/Historial1?:embed=y&:display_count=yes&publish=yes

Al analizar la distribución de las distintas dimensiones en el periodo 1995-2018 tanto en la cámara de diputados como de senadores, se observa que **la mayor parte de las preguntas se enfocan en desarrollo económico y desarrollo social y a cuestiones vinculadas a la gestión del gobierno, la política interna y exterior.** Quedan relegados los temas vinculados a la administración judicial e infraestructura, vivienda y transporte.

¿Desde dónde preguntan?

Al analizar los temas abordados en las sesiones informativas del Senado de la Nación de acuerdo a la región a la que pertenece los senadores, se observa una distribución similar de los temas abordados⁸. Las excepciones son el NOA y Patagonia. En la primera, el peso de las preguntas vinculadas al desarrollo social y cultural es mayor, y en la segunda tienen mayor peso las preguntas vinculadas a desarrollo económico.

El **Cuadro 2** complementa al **Gráfico 10** ya que se muestra la cantidad de preguntas que se realizaron por cámara y en total al JGM en el periodo 1995-2018 agrupadas por región. En este caso, la región pampeana reúne a las provincias con mayor cantidad de diputados, lo cual explica también la cantidad de preguntas.

¿Es efectivo el mecanismo?

Recomendaciones para fortalecer la rendición de cuentas

El análisis de la rendición de cuentas a través del desempeño del JGM en los informes orales brindados ante el Congreso permite identificar algunas conclusiones respecto de su efectividad como mecanismo de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y de su capacidad para fortalecer los mecanismos de control, transparencia y mejora de la acción de gobierno y, por ende, de la gobernanza democrática.

En primer lugar, la decisión política de rendir cuentas a partir de la presentación del informe oral al Congreso no parece estar vinculado a una política de estado ni a un estilo de gobierno sino a una decisión unilateral del funcionario a cargo de la JGM. El cumplimiento del mandato constitucional del JGM de presentarse ante el Congreso en el periodo 1995-2018 es bajo. No obstante, a partir de 2014 se observa una tendencia al incremento de la tasa de asistencia del JGM.

Con relación al funcionamiento de la sesión informativa, todavía no se observa un patrón consensuado ni una dinámica única para la presentación de informes y la organización del debate a pesar de lo que fija el reglamento. Por un lado, la presentación oral del JGM es poco previsible y plantea una diversidad de temas sin criterio único de exposición. Por otro lado, hay un bajo grado

de formalización de la dinámica del debate que se basa en el acuerdo político entre las partes.

Respecto a la dinámica de las aclaraciones, ampliaciones y preguntas, el incremento en la cantidad da cuenta de un mayor uso del mecanismo de las sesiones informativas por parte de los legisladores. El 95% de las preguntas las realiza la oposición. Además, se feminizaron las preguntas al JGM en tanto se equiparó la cantidad de preguntas realizadas por hombres y mujeres aun cuando las mujeres todavía tienen una presencia menor en las cámaras. A su vez, entre los legisladores opositores, las mujeres preguntan más que los hombres. La mayor parte de las aclaraciones, ampliaciones y preguntas se enfocan en desarrollo económico y desarrollo social (54,4%) y a cuestiones vinculadas a la gestión del gobierno, la política interna y exterior (21,9%). Quedan relegados los temas vinculados a la administración judicial (11,8%) e infraestructura, vivienda y transporte (11,9%). Lo mismo sucede por regiones, excepto en el NOA donde hay un mayor peso de las preguntas vinculadas al desarrollo social y cultura, y en Patagonia y NEA donde hay un mayor peso de preguntas vinculadas a temas de desarrollo económico.

Para fortalecer este mecanismo central de la rendición de cuentas política en Argentina, las reformas deberían centrarse en mejorar: la regulación del procedimiento por medio del cual el JGM informa al Congreso; la definición de una estructura previsible para el informe (por ejemplo, un plan de gobierno que pueda ser referencia para la exposición del JGM así como para las preguntas que realizan los legisladores); y el uso de evidencia robusta y datos abiertos que contribuya a la legitimidad tanto de las preguntas como de las respuestas.

1. Procedimientos más específicos y mejor estandarizados

En cuanto a las regulaciones, en trabajos anteriores encontramos que aquellas que reglamentan la presencia del JGM en el Congreso, aun cuando existen, son vagas y ambiguas. Por ejemplo, no es claro cuál de los dos poderes es el que establece las reuniones y cómo debe organizarse la sesión informativa. Además, se encontró que cada cámara del Congreso tiene sus propios procedimientos para regular el mismo mecanismo, siendo algunos puntos de esas regulaciones contradictorio.

Dada la falta de especificidad en la reglamentación, es necesario **definir normas que regulen la dinámica del informe oral del JGM en el Congreso y prever sanciones en caso que estas no se cumplan.** La reglamentación necesita ser reforzada tomando en cuenta los siguientes aspectos.

Por un lado, los procedimientos necesitan ser más específicos y estandarizados entre ambas cámaras del Congreso. La regulación precisa promover la coordinación entre grupos de legisladores, que conlleve una reducción en el

Foco en desarrollo económico y social

⁸ Si se quiere profundizar en la distribución geográfica y en los principales temas, se recomienda revisar <https://tabsoft.co/2YM8nSt>

número de temas y preguntas que se tratarán en cada visita y que se expondrán en los informes. Esto aumentaría los incentivos para que el Ejecutivo cumpla, ya que el costo de hacer y entregar el informe se reduciría. Además, una reducción en el conjunto de preguntas y temas a tratar permitiría un análisis más profundo de los problemas y fomentaría un mejor diálogo sobre las políticas públicas.

A su vez, es recomendable que la sesión informativa tenga exclusividad en la agenda parlamentaria. Si bien durante los últimos años se ha llevado adelante esta dinámica en la cámara de Diputados, no ha sido así en el Senado. La inclusión de la visita dentro de sesiones prolongadas y que tratan diversos temas compromete el intercambio de información entre los representantes de ambos poderes y la preparación de los legisladores y del Jefe de Gabinete para el encuentro, en un periodo en el que las visitas se extienden debido a la cantidad de preguntas realizadas.

2. Planes concretos, conocidos y difundidos

La ausencia de una referencia clara para la elaboración y presentación de los informes tanto como para la elaboración de preguntas y el desarrollo de la sesión informativa convierten al mecanismo de rendición de cuentas en un ejercicio poco efectivo para todos los que participan.

El bajo uso que hacen los JGM de su capacidad reglamentaria de fijar agenda de temas en ambas cámaras para los informes y sus sesiones informativas hacen pensar que esta modalidad alienta el uso disperso y extensivo de preguntas que no tienen foco.

En este sentido, es necesario dotar al informe de una estructura previsible. Formular un plan de gobierno permitiría mejorar el foco estratégico de la acción pública a partir de ordenar la agenda de trabajo y orientar la acción de gobierno en tanto identifica las políticas prioritarias y las metas que el Poder Ejecutivo se propone alcanzar, facilitando de esta forma la supervisión de la marcha del gobierno por parte del Congreso durante las sesiones informativas. Se alentaría así el uso de aclaraciones, ampliaciones y preguntas con foco, preparadas en el marco de una agenda de trabajo. Además, **un plan de gobierno requeriría la construcción de una unidad específica en la JGM para el procesamiento de información que permita saber cómo se desarrollan los avances respecto de los objetivos y me-**

tas fijados. Un centro de información de estas características haría más eficiente la recopilación y sistematización de datos relevantes para alimentar la rendición de cuentas.

3. Evidencia robusta y datos abiertos que avalen informes, preguntas y respuestas

Finalmente, para que un informe de gestión aporte evidencia robusta y datos abiertos, Argentina necesita contar con una política nacional de evaluación que ayude a mejorar las estrategias de monitoreo y evaluación de políticas, planes y programas en el Estado nacional para que puedan brindar información confiable de cómo contribuyen a lograr resultados de desarrollo. Al respecto, se ha observado un proceso de fortalecimiento de las funciones de M&E del Estado nacional a partir del Decreto 292/2018 que designa al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) a través del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) como el organismo responsable de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (PAMyE) el cual es de cumplimiento obligatorio para las políticas, programas, planes y proyectos sociales. Sin embargo, el alcance del Plan de M&E está limitado a los programas y políticas sociales donde, en la gran mayoría de los casos, no existen organismos centrales por jurisdicción con funciones de M&E que puedan recopilar y brindar datos de calidad.

A su vez, es necesario promover la toma de decisiones basada en evidencia y desarrollar las capacidades de la agencia nacional de estadísticas. Si el país no tiene una fuerte capacidad estadística para producir datos confiables y de alta calidad en el Poder Ejecutivo, es muy poco probable que el Congreso tenga información suficiente para supervisar la marcha del gobierno. También es poco probable que los datos que se abren sean de calidad.

En suma, implementar estos cambios en las normas que regulan el mecanismo de rendición de cuentas del JGM y en las instituciones de planificación y monitoreo y evaluación de políticas del Estado nacional podría mejorar las condiciones para que la presentación del informe de gestión sobre la "marcha del gobierno" sea una herramienta efectiva para brindar explicaciones y debatir temas críticos con evidencia para fortalecer las instituciones y la gobernanza democrática en la Argentina.

Los periodos que ocuparon el cargo cada uno de los jefes de gabinete fueron los siguientes:

Periodo	JGM	Presidente	Inclusión en el análisis
08/07/1995 - 28/03/1996	Eduardo Bauzá	Carlos Menem	Incluido en el análisis
29/03/1996 - 10/12/1999	Jorge Rodríguez	Carlos Menem	Incluido en el análisis
11/12/1999 - 06/10/2000	Rodolfo Terragno	Fernando De La Rúa	Incluido en el análisis
07/10/2000 - 20/12/2001	Chrystian Colombo	Fernando De La Rúa	Incluido en el análisis
20/12/2001 - 23/12/2001	Humberto Schiavoni	Ramón Puerta	Excluido del análisis porque su gestión tuvo lugar fuera del periodo de sesiones ordinarias
23/12/2001 - 30/12/2001	Jorge Obeid	Adolfo Rodríguez Saá	Excluido del análisis porque su gestión tuvo lugar fuera del periodo de sesiones ordinarias
30/12/2001 - 02/01/2002	Antonio Cafiero	Eduardo Camaño	Excluido del análisis porque su gestión tuvo lugar fuera del periodo de sesiones ordinarias
03/01/2002 - 03/05/2002	Jorge Capitanich (1)	Eduardo Duhalde	Incluido en el análisis
04/05/2002 - 25/05/2003	Alfredo Atanasof	Eduardo Duhalde	Incluido en el análisis
26/05/2003 - 23/07/2008	Alberto Fernández	Néstor Kirchner / Cristina Fernández de Kirchner	Incluido en el análisis
24/07/2008 - 07/07/2009	Sergio Massa	Cristina Fernández de Kirchner	Incluido en el análisis
08/07/2009 - 10/12/2011	Aníbal Fernández (1)	Cristina Fernández de Kirchner	Incluido en el análisis
11/12/2011 - 20/11/2013	Juan Manuel Abal Medina	Cristina Fernández de Kirchner	Incluido en el análisis
21/11/2013 - 26/02/2015	Jorge Capitanich (2)	Cristina Fernández de Kirchner	Incluido en el análisis
27/02/2015 - 10/12/2015	Aníbal Fernández (2)	Cristina Fernández de Kirchner	Incluido en el análisis
11/12/2015 - actualidad	Marcos Peña	Mauricio Macri	Incluido en el análisis

- Aquilino, N., & Arias, E. (2014). Aportes para monitorear y evaluar las Metas Estratégicas 2014, coordinadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros. Recuperado de <http://www.cippec.org/publicacion/aportes-para-monitorear-y-evaluar-las-metas-estrategicas-2014-coordinadas-por-la-jefatura-de-gabinete-de-ministros/>
- Aquilino, N., Frascheri, F., Arias, E., Suaya, A., & Estévez, S. (2016). Documento de Políticas Públicas N° 164 Agencia Nacional de Evaluación: Un diseño posible. CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1073.pdf>
- Aquilino, N., Pomares, J., Suaya, A., & Page, M. (2016). Déficit en la rendición de cuentas horizontal en la Argentina: una historia de dos mundos. Recuperado 1 de febrero de 2019, de <https://www.cippec.org/publicacion/deficits-en-la-rendicion-de-cuentas-horizontal-en-la-argentina-una-historia-de-dos-mundos/>
- Aquilino, N., Suaya, A., Estévez, S., & Frascheri, F. (2016). 20 años de rendir cuentas: los informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso (1995-2015). Recuperado 21 de enero de 2019, de <https://www.cippec.org/publicacion/20-anos-de-rendir-cuentas-los-informes-del-jefe-de-gabinete-de-ministros-al-congreso-1995-2015/>
- Bates, S. R., Kerr, P., Byrne, C., & Stanley, L. (2014). Questions to the Prime Minister: A Comparative Study of PMQs from Thatcher to Cameron. *Parliamentary Affairs*, 67(2), 253-280. <https://doi.org/10.1093/pa/gss044>
- Bevan, S., & John, P. (2016). Policy Representation by Party Leaders and Followers: What Drives UK Prime Minister's Questions? *Government and Opposition*, 51(1), 59-83. <https://doi.org/10.1017/gov.2015.16>
- Bovens, M. (2005). "Public Accountability". En E. Ferlie, L.E. Lynn y C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*, Capítulo 8. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M., T. Schillemans y P. Hart (2008). "Does public accountability work? An assessment tool". *Public Administration* 86(1): 225-242.
- Calvo, E. (2014). *Legislator success in fragmented congresses in Argentina: Plurality cartels, minority presidents, and lawmaking*. Cambridge University Press.
- Caminotti, M., & del Cogliano, N. (2017). *La paridad política en Argentina: avances y desafíos*. PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable (p. 20). Presentado en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá: CLAD.
- Oszlak, O. (2006). From smaller to better government: The challenge of the second and third generations of state reform. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 9(3), 408-435. <https://doi.org/10.1108/IJOTB-09-03-2006-B005>
- Straface, F., & Zarate, S. (2008). Cuéntenos cómo marcha el gobierno. Propuestas para mejorar la incidencia del informe del Jefe de Gabinete al Congreso. Recuperado 1 de febrero de 2019, de <https://www.cippec.org/publicacion/cuentenos-como-marcha-el-gobierno-propuestas-para-mejorar-la-incidencia-del-informe-del-jefe-de-gabinete-al-congreso/>
- Zarate, S. (2017). 70 años después de la sanción de la ley de voto femenino: los nuevos desafíos de la representación de las mujeres. Recuperado 18 de marzo de 2019, de <https://www.cippec.org/publicacion/70-anos-despues-de-la-sancion-de-la-ley-de-voto-femenino-los-nuevos-desafios-de-la-representacion-de-las-mujeres/>

Acerca de los autores

Natalia Aquilino: directora del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (UNR, 1999). Fue Oficial de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas y Oficial de Monitoreo y Evaluación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina.

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

Jimena Rubio: investigadora principal de los programas de Gestión Pública y Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés y Magíster en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Pompeu Fabra.

Emiliano Arena: coordinador del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (UBA), especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO), y candidato a magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO).

Juan Manuel Scolari: consultor del programa de Monitoreo y Evaluación. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, y maestrando en Metodología de la Investigación Social en la Universidad Tres de Febrero.

Los autores agradecen a **Martín Alessandro** por sus valiosos comentarios y a **Alejandra Svetaz** por sus aportes constantes. También agradecen la colaboración de **María Laffaire**, **Agustina Suaya** y **Mariángeles Gutiérrez Bode** en la elaboración de este documento.

Para citar este documento: Aquilino, N., Arena, E., Rubio, J. y Scolari, J. (mayo de 2019). 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.

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

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.

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.

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

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

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, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.