

La Jefatura de Gabinete de Ministros 1995-2020: su papel en la orientación estratégica de la gestión de gobierno

Resumen

Natalia Aquilino
Jimena Rubio
Juan Scolari

La Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) se puso en funcionamiento en julio de 1995 como consecuencia de los cambios institucionales realizados por la reforma constitucional de 1994. Su objetivo de atenuar el presidencialismo no se cumplió, pero su puesta en marcha y desarrollo posterior implicaron un reordenamiento de la estructura y del funcionamiento del Poder Ejecutivo Nacional.

La JGM es un área clave para la orientación estratégica del gobierno en tanto cumple funciones que son transversales a las jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, y por su vinculación directa con el Presidente. La orientación estratégica es importante para generar enfoques más integrados de la acción de gobierno y dar respuesta a problemas complejos que requieren importantes esfuerzos de coordinación de perspectivas y de acciones.

En estos 25 años hubo 15 Jefes de Gabinete que acompañaron a 10 presidencias y sus perfiles institucionales variaron desde su creación hasta la actualidad. Estos pueden ser analizados a partir de los tipos de funciones que predominaron en cada período: i) orientación estratégica, ii) administración general, iii) ejecución de programas y políticas, y iv) gestión política.

Las funciones de administración general tuvieron una presencia mayor y más homogénea que las otras funciones a lo largo del tiempo. Las funciones de orientación estratégica, en cambio, tuvieron una mayor presencia en los primeros años de vida de la JGM, pero disminuyeron su importancia con el transcurso de los años. En paralelo se fueron incorporando funciones de implementación de políticas sectoriales que no tuvieron un peso importante en los primeros años, pero que aumentaron a partir de 2003. La función de gestión política también fue fluctuando y tuvo una mayor presencia en el período 2016-2017.

En particular, las funciones de orientación estratégica de la acción del gobierno involucran las tareas de planificación, coordinación y evaluación de las actividades de los diversos organismos que comprenden la Administración Pública Nacional (APN). Entre 1995 y 2020 estas funciones representaron sólo el 17% del total de funciones atribuidas formalmente a la JGM.

Con la mirada puesta en aumentar la efectividad de la acción estatal, se propone reforzar la capacidad de la JGM para brindar orientación estratégica y ordenar las prioridades de gobierno mediante avances en tres direcciones. La primera es la especialización funcional de la JGM a través de la jerarquización de las áreas a cargo de las funciones de orientación estratégica y la descentralización de las áreas de implementación de política sectorial. La segunda es el fortalecimiento de las funciones de planificación, coordinación y monitoreo y evaluación mediante la conducción del plan de gobierno, la rectoría de los sistemas de información de la APN y la conformación de una Agencia Nacional de Evaluación. La tercera es el desarrollo de las capacidades político-institucionales para ejercer las funciones de orientación estratégica lo cual implica incrementar la legitimidad política y técnica de la JGM para coordinar al resto de las jurisdicciones de la APN.



Este documento se inscribe en el análisis que realiza el programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC sobre la Jefatura de Gabinete de Ministros desde 2012 con el objetivo de contribuir a la reflexión pública sobre su rol y a su fortalecimiento institucional.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Introducción

La Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) es una institución relativamente nueva en el régimen de gobierno argentino. El 8 de julio de 2020 se cumplieron 25 años de su puesta en marcha como consecuencia de los acuerdos políticos alcanzados durante la Convención Nacional Constituyente y la reforma constitucional de 1994. Si bien su objetivo inicial de atenuar el presidencialismo no se cumplió, su puesta en funcionamiento y desarrollo posterior implicaron un reordenamiento de la estructura y del funcionamiento del Poder Ejecutivo. En este sentido, es fundamental entender el rol que tiene la JGM dentro de la estructura del Poder Ejecutivo y cómo promover su fortalecimiento institucional en el mediano y largo plazo.

En estos 25 años hubo 15 Jefes de Gabinete que acompañaron a 10 presidencias. Más allá de los distintos estilos de liderazgo y de gestión de cada uno de ellos, el perfil institucional de la JGM no fue el mismo durante todo el período. Una forma de entender las variaciones en su perfil institucional es analizar el tipo de funciones que se le asignaron formalmente. Para ello, en este documento se estudia la evolución histórica de las principales funciones, y se focaliza en las capacidades institucionales que ha desarrollado la JGM en los últimos años para llevar a cabo las funciones de orientación estratégica (planificación, coordinación y monitoreo y evaluación) que son clave para generar un enfoque más integrado de la acción de gobierno.

El documento se estructura en cuatro apartados. En el primero se describe el origen y motivaciones para la creación de la JGM y se destaca la forma en que estas motivaciones se plasmaron en el diseño original y los cambios efectivos que implicó su puesta en práctica. En el segundo y tercer apartados se describen los cuatro tipos de funciones principales de la JGM (orientación estratégica del gobierno; administración general; implementación de programas y políticas; y gestión política) y se analiza la evolución histórica de cada una de ellas en relación a su relevancia dentro del diseño institucional. El cuarto apartado se concentra en revisar qué rol tuvo la JGM en relación a sus funciones de orientación estratégica (planificación, coordinación, monitoreo y evaluación) y con qué capacidades cuenta en la actualidad para ejercer este rol. En el último apartado se realiza un balance sobre los desafíos existentes y se formulan algunas recomendaciones para fortalecer a la JGM en relación a la orientación estratégica de la acción de gobierno.

El rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el funcionamiento del Poder Ejecutivo

La JGM se puso en funcionamiento en julio de 1995 como consecuencia de los cambios institucionales realizados por la reforma constitucional de 1994. Su creación y diseño fueron producto de los debates y negociaciones entre los dos partidos políticos mayoritarios que participaron de la Convención Nacional Constituyente, la UCR y el PJ (Serrafero, 1999; 2003; Novaro, 2000; Coutinho, 2018). Mientras que el radicalismo propuso una JGM fuerte similar a la jefatura de gobierno en los regímenes semi-presidencialistas, el peronismo planteó la idea de una JGM que actuara como un ministerio coordinador con facultades delegadas en temas administrativos pero sujeta a la voluntad del presidente y sin poder político propio (Novaro, 2000)¹.

En el contexto de este debate, el diseño de la JGM que se plasmó en el texto constitucional perseguía el objetivo de atenuar el presidencialismo introduciendo una figura que permitiera desconcentrar el poder presidencial y resguardarlo ante situaciones de crisis políticas y pérdida de apoyo social actuando como “fusible” (Serrafero, 2003). Para ello se crearon dos mecanismos: se delegó en la JGM funciones, como la jefatura de la administración general del país, que previamente estaban en cabeza del Presidente (Artículo 100 de la Constitución) y se estableció la posibilidad de interpelar al responsable de la JGM con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso y removerlo por un voto de censura de la mayoría absoluta de ambas Cámaras (Artículo 101 de la Constitución).

En la práctica la JGM no llegó a cumplir con el objetivo de atenuar el presidencialismo. Su desempeño institucional desde su puesta en funcionamiento en 1995 hasta la actualidad puso en evidencia que no logró desconcentrar el poder presidencial ni tampoco, en situaciones de grave crisis política, aportar mayor estabilidad política actuando como “fusible” para resguardar al Presidente (Serrafero, 2003)².

Esto puede explicarse por diversos motivos vinculados con el propio diseño constitucional que fue ambiguo respecto al papel asignado a la JGM como figura dentro del Poder Ejecutivo que permitiera atenuar el presidencialismo³.

En primer lugar, el Jefe de Gabinete no es visualizado como el responsable de las políticas de gobierno en tanto no tiene poder político propio y su autonomía está reducida pues sigue siendo el/la Presidente/a quien designa y reemplaza al Jefe de Gabinete (Novaro, 2000; Serrafero 2003). De hecho, la designación del responsable de la JGM no requiere ni siquiera el acuerdo parlamentario que sí necesitan otros cargos de menor rango como los/as embajadores/as o los/as directores/as del Banco Central (Abal Medina, 2020).

En segundo lugar, el ejercicio de la jefatura de la administración general del país es una delegación del poder presidencial pero el/la Presidente/a sigue siendo el responsable político de la administración general y por ende la supervisa y puede retomarla (Serrafero, 1999).

1 La idea propuesta por el radicalismo estaba vinculada a los debates surgidos a mediados de la década de 1980 sobre las limitaciones del presidencialismo para promover la estabilidad democrática en los países de América Latina. En este contexto, durante el gobierno de Raúl Alfonsín se creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia que propuso adoptar un sistema de gobierno semi-presidencial (Serrafero, 1999; 2003).

2 Serrafero (2003) analiza el funcionamiento de la JGM en el contexto de la crisis de 2001 y el papel del entonces responsable de la JGM, Chrystian Colombo “En las horas críticas, nadie parece haber pensado seriamente en la censura de Colombo. (...) Era Cavallo y no Colombo el ministro blanco de las presiones sobre el Presidente. Y todos los restantes miembros del gabinete pusieron a disposición de Colombo sus renuncias. El Jefe de Gabinete era el más sólido cuando el gobierno se licuaba aceleradamente” (Serrafero 2003: 264).

3 La ambigüedad en el diseño institucional de la JGM está vinculada a las negociaciones que tuvieron lugar en el contexto de la reforma constitucional y a que el objetivo de crear una JGM fuerte para atenuar el presidencialismo era un objetivo más que nada del radicalismo que no era el sector mayoritario en la Asamblea Constituyente (Abal Medina, 2020).

En tercer lugar, la oposición cuenta con obstáculos de peso y escasos incentivos para remover al Jefe de Gabinete ante una situación de crisis. Ello se debe a que se requieren mayorías especiales en ambas cámaras para lograrlo, no se prevé la participación del Congreso en la elección del reemplazante y la JGM es un espacio de poco poder y dependiente de la Presidencia que en un contexto de crisis cuenta con poca legitimidad (Serrafero, 1999; 2003).

Existe un consenso generalizado en la bibliografía que estudia la JGM sobre que su creación no implicó una moderación del presidencialismo ni una desconcentración del poder de decisión dentro de la estructura del Poder Ejecutivo. Sin embargo, se destacaron sus potencialidades para fortalecer las capacidades de coordinación y control del Poder Ejecutivo sobre la administración pública nacional así como para promover un funcionamiento más ordenado y eficaz del gabinete (Serrafero, 1999; 2003; Novaro, 2000; Coutinho, 2007/2008; 2018; Cruz Barbosa, 2010). Esta interpretación se debe a que la creación de la JGM implicó modificaciones en la estructura y el funcionamiento del Poder Ejecutivo (Serrafero, 1999).

Por un lado, si bien el grado en que la JGM puede intervenir sobre los ministerios no es claro en la Constitución muchas de las funciones que se le atribuyeron la asemejan a un *primus inter pares* del resto de los ministerios (Novaro, 2000). En la Constitución se le delegó formalmente el ejercicio de la jefatura de la administración general del país, así como responsabilidades en relación a los nombramientos de empleados/as de la administración, la formulación y ejecución del presupuesto nacional, la coordinación y convocatoria a las reuniones de gabinete de ministros y la elaboración de la memoria del estado de la Nación sobre las actividades de los ministerios.

Por otro lado, la asignación de estas atribuciones implicó cambios en la distribución de tareas dentro del Poder Ejecutivo. La creación de la JGM produjo la desconcentración de ciertas tareas que antes dependían de manera exclusiva del/la Presidente/a y tomó de manera exclusiva o compartida algunas de las funciones clave de otras áreas centrales. Así, por ejemplo, se le asignaron atribuciones en materia de recaudación de las rentas y de ejecución del presupuesto de forma compartida con la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía aunque sin establecer límites claros entre ambas (Novaro, 2000)⁴. A su vez, la Secretaría General de la Presidencia como área del centro presidencial perdió algunas atribuciones en manos de la JGM como la coordinación ministerial y las relaciones con el Poder Legislativo (Coutinho, 2007/2008) así como la secretaría de la función pública que era un área clave para ejercer la administración general (Novaro, 2000).

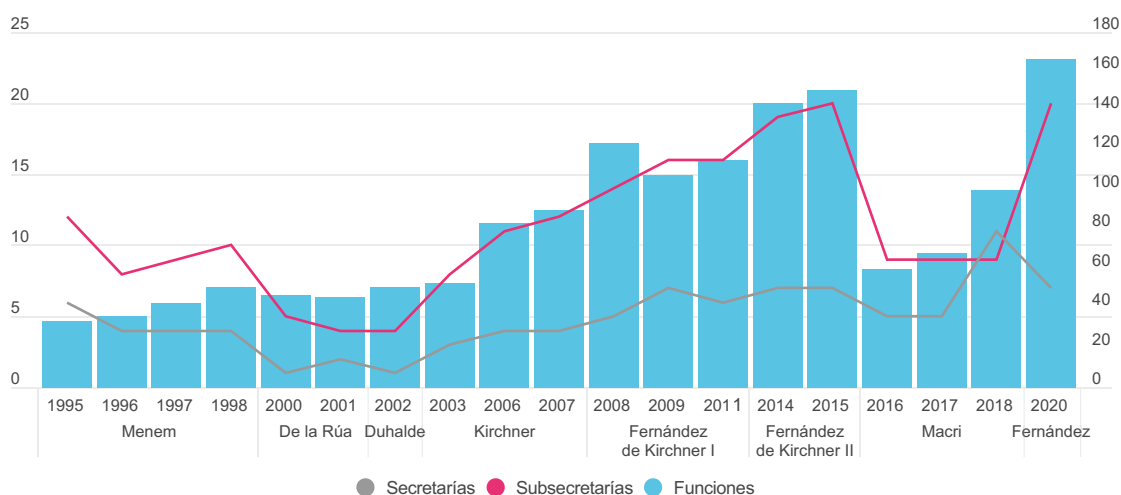
La paulatina transferencia de funciones hacia la JGM hizo que su peso organizacional (en relación a la cantidad de secretarías y subsecretarías) creciera progresivamente a lo largo del tiempo (**Gráfico 1**). En 1995 contaba con 6 secretarías y 12 subsecretarías y alcanzó en 2015 un máximo de 7 secretarías y 20 subsecretarías. Luego de la reducción de la estructura de la JGM entre 2016 y 2017 por el traspaso de muchas de sus funciones al Ministerio de Modernización, en 2020 volvió a tener el mismo tamaño organizacional que en 2015⁵. Así, el tamaño organizacional de la JGM llegó a superar levemente al centro presidencial (integrado por las secretarías del área de la Presidencia) que mostró una evolución declinante (Camerlo y Coutinho, 2018; Coutinho, 2018).

4 Aunque la Constitución le asigna la atribución de hacer recaudar las rentas de la Nación bajo la supervisión del Presidente, la agencia de recaudación de impuestos sólo dependió de la JGM durante unos meses en el año 2001 y luego volvió a la órbita del Ministerio de Economía (Coutinho, 2018).

5 El Ministerio de Modernización que se creó al inicio del gobierno de Mauricio Macri en diciembre de 2015 y se disolvió a mediados de 2018 cuando perdió su rango de ministerio y se traspasó a la órbita de la JGM con el rango de Secretaría de Gobierno.

GRÁFICO 1

Estructura organizacional de la JGM. Cantidad de secretarías, subsecretarías y funciones (1995-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de las normas que definen la estructura orgánica de la JGM publicadas en el Boletín Oficial entre 1995 y 2020. En los años 1999, 2004, 2005, 2010, 2012, 2013 y 2019 no se encontraron normas que modificaran la estructura de la JGM a nivel de secretarías y subsecretarías. Eje izquierdo: cantidad de secretarías y subsecretarías. Eje derecho: cantidad de funciones. Ver en el Anexo la Tabla 3 con el detalle de las normas consideradas.

Este crecimiento organizacional de la JGM a lo largo del tiempo tuvo también un correlato en la cantidad de funciones tal como muestra el **Gráfico 1**. La JGM adquirió así funciones y responsabilidades clave para asistir al jefe del Poder Ejecutivo en dirigir la acción de gobierno que la asemejan a las unidades creadas en distintos países para fortalecer el centro de gobierno⁶.

El centro de gobierno se refiere a las organizaciones y unidades que apoyan directamente al jefe del Poder Ejecutivo. Alessandro et al. (2013) distinguen entre dos tipos de definiciones. Las definiciones reducidas se centran en la ubicación que tienen estas organizaciones dentro de la estructura del Poder Ejecutivo e incluye sólo a las que se encuentran dentro de la oficina del/la jefe/a del Poder Ejecutivo. Las definiciones ampliadas incluyen a las organizaciones que tienen a cargo funciones transversales a todo el gobierno (planificación, elaboración del presupuesto, coordinación y monitoreo) más allá de su ubicación en el Poder Ejecutivo.

La expansión e institucionalización de este tipo de unidades tuvieron mayor impulso a partir de los años 2000 como reacción a la fragmentación de la acción estatal generada por las reformas de la Nueva Gestión Pública que habían promovido en las décadas anteriores la descentralización y especialización horizontal. De esta manera, la nueva ola de reformas buscó generar un enfoque más integrado de la gestión de gobierno enfatizando la importancia de la capacidad política y administrativa de las áreas centrales para dirigir los programas y políticas y coordinar y gestionar problemas de implementación de manera transversal (Christensen y Læg Reid, 2007). A su vez, estos procesos fueron también motivados por la persistencia de problemas que demandan mayores esfuerzos de coordinación de perspectivas y de acciones así como por el mayor nivel de demanda social por mejorar la efectividad y calidad de los servicios públicos (Alessandro et al., 2014; Lodge y Wegrich, 2014).

El fortalecimiento de la capacidad política y administrativa del gobierno para dirigir sus políticas y programas tiene múltiples expresiones institucionales. Entre ellas se incluyen las agencias centrales (muchas veces con rango ministerial) con funciones de planificación y/o coordinación; las unidades de cumplimiento (delivery units) y de implementación con

6 En el caso de Argentina, considerando el primer tipo de definición el centro de gobierno se reduciría a lo que Camerilo y Coutinho (2018) denominan la arena presidencial compuesta por las secretarías que se encuentran en la órbita de la Presidencia y que tienen como objetivo atender los asuntos del presidente a título individual. Por su parte, si se adopta el segundo tipo de definición el centro de gobierno en Argentina incluiría a organismos como la JGM, el Ministerio de Economía, la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia y el SIEMPRO que se encuentra dentro del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales dependiente de la Presidencia.

el objetivo de garantizar el logro de determinadas prioridades de gobierno; las unidades de gestión de proyectos con el objetivo de integrar y monitorear los proyectos más relevantes y de mayor riesgo; las unidades de monitoreo y evaluación de los programas y políticas con el objetivo de producir información para la rendición de cuentas y/o el aprendizaje organizacional (Alessandro et al., 2014; Gold, 2014; Lindquist, 2006; Peters, 2006; 2018). Más allá de esta multiplicidad de formas y denominaciones, las unidades que conforman el centro de gobierno tienen algunas características constitutivas: i) tienen una perspectiva transversal y general del gobierno que no tiene ningún ministerio ni agencia sectorial; ii) gozan de un empoderamiento político otorgado por su estrecha conexión con el/la jefe/a del Poder Ejecutivo y iii) no prestan servicios directamente ni se centran en un área específica de política pública sino que llevan a cabo funciones de coordinación y de monitoreo para todo el gobierno (Alessandro et al., 2014).

La JGM cumple con los dos primeros atributos. Según el diseño constitucional, la JGM no tiene responsabilidad sobre ningún área de política en particular sino que está encargada de funciones que son transversales a todo el gobierno como la administración general o la ejecución del presupuesto. A su vez, tiene una vinculación directa con el/la Presidente/a. Al respecto, Serrafro (1999: 142) afirma que la figura del JGM “se acerca a la de un ministro coordinador del gabinete y colaborador estrecho del presidente, de un rango aparentemente superior al resto de sus pares y que no puede desempeñar simultáneamente otro ministerio. Y según las tareas que le encomiende el presidente, podría constituirse en una suerte de supersecretario (o superministro)”.

El tercer atributo remite al tipo de funciones realizadas. Como se resaltó más arriba, la bibliografía que analiza la JGM destaca de forma genérica su contribución a la coordinación gubernamental. Sin embargo, sabemos poco sobre el tipo de funciones realizadas por la JGM a lo largo de su historia. En las siguientes secciones se busca avanzar en este sentido.

Tipos de funciones de la JGM

Una clara manifestación del fenómeno de las paredes de cristal es la baja participación que La Constitución Nacional establece en los artículos 100 y 101 las competencias atribuidas al Jefe de Gabinete de Ministros. Se incluyen competencias políticas, administrativas, económicas y de vinculación con el Congreso. A su vez, las competencias específicas son definidas a través de la Ley de Ministerios de la Administración Pública Nacional y las normas que modifican la estructura orgánico-funcional de la JGM. El análisis de estas normas permite observar, al menos en términos formales, la evolución del papel que tuvo la JGM dentro de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo nacional desde sus inicios en 1995.

Para ello se clasificaron las funciones asignadas formalmente a nivel de secretarías y subsecretarías en categorías significativas teóricamente y se contabilizaron para medir su importancia relativa a lo largo de la historia de la JGM. Se establecieron cuatro categorías: i) orientación estratégica, ii) administración general, iii) ejecución de programas y políticas, y iv) gestión política. La definición de estas categorías se realizó tomando en consideración la literatura que analiza las características específicas y motivaciones de creación de la JGM, la literatura sobre centros de gobierno y la literatura sobre la presidencia institucional.

El análisis supone que una mayor cantidad de tareas y nivel de desagregación de cada tipo de función en las normas formales que definen la estructura y atribuciones de la JGM indica un mayor peso de esa función en su vida organizacional. Si bien puede existir una brecha entre esta medición y la importancia real, consideramos que es una forma más precisa que contabilizar las unidades organizacionales que componen la JGM⁷.

A continuación se describe brevemente cada uno de los cuatro tipos de funciones principales y las sub-funciones que las componen.

Orientación estratégica

La categoría de orientación estratégica agrupa todas aquellas funciones consideradas clave para otorgar un enfoque integral, coherente y de largo plazo a la acción del gobierno. Al respecto, la bibliografía sobre centros de gobierno identifica una serie de funciones principales que incluyen la planificación/gestión estratégica, la coordinación de políticas públicas, y el monitoreo y mejora del desempeño (Alessandro et al., 2013; 2014; OECD, 2014). Ello incluye la definición de objetivos y metas y su vinculación con el presupuesto; el seguimiento de indicadores y la elaboración de informes de retroalimentación sobre los avances logrados; y la generación de mecanismos para articular las acciones de distintos organismos involucrados en el logro de esos objetivos y ayudar a resolver cuellos de botella en la implementación de las acciones. Esta bibliografía enfatiza la idea de que estas funciones deben estar focalizadas exclusivamente sobre unos pocos objetivos estratégicos clave que son las prioridades del Poder Ejecutivo y no sobre todas las intervenciones del gobierno (Alessandro et al., 2014). A los fines de nuestro análisis consideramos un enfoque más amplio en que las funciones de planificación, coordinación y monitoreo y evaluación de programas y políticas realizadas por la JGM pueden centrarse tanto sobre las prioridades de gobierno como sobre las acciones de todos los organismos de la APN.

Administración general

La categoría de administración general incluye las funciones vinculadas a la jefatura de la administración general del país que la Constitución Nacional asigna a la JGM. La jefatura de la administración general decide los nombramientos de los/as funcionarios/as y empleados/as públicos/as, y la marcha de la administración (Serrafero, 1999). A los fines de nuestro análisis, se incluyeron dentro de esta categoría las funciones de gestión del empleo público y de modernización de la Administración Pública Nacional. También ⁸se incluyeron las funciones en materia de recaudación de las rentas de la Nación y de gestión presupuestaria y fiscal que involucran la participación de la JGM en la formulación del presupuesto, la aprobación de modificaciones de partidas presupuestarias y el seguimiento de la ejecución presupuestaria a nivel de las jurisdicciones de la APN como a nivel macro-fiscal⁹. Finalmente, dentro de esta categoría se encuentran también las funciones de regulación y supervisión de la gestión de los proyectos de inversión realizados por las distintas jurisdicciones (proyectos de financiamiento internacional, banco de proyectos de inversión, proyectos de participación pública-privada).

Implementación de políticas públicas

La categoría de implementación de políticas públicas hace referencia al diseño y ejecución de programas y políticas sectoriales que podrían estar en alguno de los ministerios o jurisdicciones de la APN. El lugar donde se diseñan e implementan las políticas remite al análisis realizado por la bibliografía sobre la presidencia institucional (con foco en el presidencialismo norteamericano) respecto al grado de centralización de las decisiones dentro del Poder Ejecutivo. Para estos enfoques, la centralización de los procesos de formulación de políticas en las oficinas cercanas al/la Presidente/a actuando como responsables directas de la ejecución y no como supervisoras es una forma de garantizar el liderazgo y control presidencial sobre la burocracia (Rudalevige y Lewis, 2005; Ponder, 2012). La centralización de las decisiones puede ser vista como un mecanismo para mejorar la coordinación y funcionamiento del Poder Ejecutivo alternativo y/o complementario a otros mecanismos como la organización de los sistemas de asesoramiento al Presidente o la creación de estructuras organizativas de apoyo al Presidente que desempeñen funciones transversales como la planificación, coordinación de políticas, y el monitoreo, entre otras (Bonvecchi, 2014).

8 Actualmente, el rol de la JGM en la modernización del Estado se enfoca en la facilitación de la digitalización a nivel de la ciudadanía (acceso universal a nuevas tecnologías de la información y la comunicación) y la APN (innovación administrativa).

9 Las modificaciones presupuestarias que requieren la intervención del JGM están definidas por el Artículo 37 de la Ley de Administración Financiera N° 24.156.

La JGM ha sido protagonista de este proceso de centralización pues a lo largo su historia se incorporaron bajo su órbita funciones de implementación en diversos sectores de política. Algunos de los sectores incorporados fueron el fomento de las economías regionales (2000), la reforma institucional y fortalecimiento de la democracia (2002), medios de comunicación (2003), deportes (2003), ambiente y desarrollo sustentable (2006), acceso al hábitat (2014), infraestructuras críticas de información y ciberseguridad (2015), tecnologías de la información y las comunicaciones (2018) o políticas de drogas (2020)¹⁰.

La identificación de los factores que explican este proceso de centralización requiere un análisis pormenorizado de cada caso en particular. La bibliografía sobre la presidencia institucional ha destacado que cuando el/la Presidente/a debe enfrentar altos costos de información entonces hay una búsqueda deliberada por un mayor grado de centralización de los procesos de formulación de políticas (Rudalevige y Lewis, 2005). Esto puede ser un factor explicativo en algunos casos en que se quiere dar una señal política a problemas complejos técnicamente y de alta conflictividad y visibilidad social. Un ejemplo de ello fue el traspaso en el año 2006 de la Secretaría de Ambiente desde el Ministerio de Salud a la órbita de la JGM a partir de la crisis de las papeles sobre el Río Uruguay (Coutinho, 2018). Sin embargo, en muchos otros casos este proceso de centralización obedece más bien a situaciones contingentes de falta de planificación de la organización estatal donde no queda claro dónde ubicar un área de política en los ministerios existentes o a situaciones de conflictos políticos entre los responsables de distintas jurisdicciones¹¹.

Gestión política

Finalmente, la categoría de gestión política incluye las relaciones con el Poder Legislativo, la comunicación pública de las acciones de gobierno tanto a nivel doméstico como internacional y las relaciones con diversos actores de la sociedad.

Las relaciones con el Poder Legislativo constituyen una de las tareas fundamentales de las áreas del centro de gobierno e involucran por lo general dos grandes dimensiones vinculadas a la articulación de agendas legislativas de ambos poderes y a la rendición de cuentas (OECD, 2014). En el caso de la JGM, las relaciones con el Poder Legislativo implican dos grandes tareas. Por un lado, la política alrededor del proceso de debate legislativo de manera de agilizar el tratamiento de los proyectos de ley del Poder Ejecutivo y monitorear el estado de los proyectos en las comisiones. Por otro lado, la rendición de cuentas ante el Congreso que implica la obligación asignada a la JGM de concurrir una vez al mes al Congreso para informar sobre la marcha del gobierno, producir informes y explicaciones cuando las Cámaras lo soliciten y presentar la Memoria del Estado de la Nación. La introducción de estos mecanismos de rendición de cuentas implicó una modificación en la forma de comunicación formal con el Poder Legislativo (Serrafero, 1999; Novaro, 2000). Sin embargo, el análisis de la práctica muestra que el nivel de cumplimiento de estos mecanismos fue bajo a lo largo de la vida institucional de la JGM (Aquilino et al., 2019b)¹².

Por su parte, la comunicación pública involucra tareas de vocería sobre las acciones de gobierno, la coordinación de un discurso común entre las distintas jurisdicciones y la gestión de las relaciones con los medios de comunicación. Estas tareas son distintas a la gestión de los medios públicos (que se clasificó como una función de implementación sectorial) y a la provisión de información sistemática sobre el desempeño del gobierno que en el caso de la JGM se encuentra ausente tanto en sus funciones formales como en su práctica¹³.

10 Los sectores de política acá listados corresponden a unidades organizacionales dentro de la JGM con rango de secretaria/subsecretaría. Sin embargo, también se han incorporado sectores de política pero en otro tipo de unidades.

11 Agradecemos a Juan Manuel Abal Medina y María Eugenia Coutinho, que revisaron este documento y resaltaron este importante aspecto sobre las causas empíricas que subyacen a este proceso de centralización en el caso de la experiencia argentina.

12 En los 25 años que transcurrieron desde la puesta en marcha de la *JGM en julio de 1995 hasta la actualidad* la rendición de cuentas política al Congreso tuvo cuatro características centrales. Primero, hubo un mayor cumplimiento del informe escrito (56%) con relación al informe oral (38%). Segundo, la presentación de los informes se realizó de manera intermitente a lo largo de todo el período mostrando variaciones importantes entre los distintos Presidentes y Jefes de Gabinete. Tercero, la cantidad de preguntas escritas y orales formuladas por los legisladores fue en aumento. Y, cuarto, se registra una alta concentración de preguntas y respuestas en el período 2016-2019 (fuente: <https://www.cippec.org/textual/rendicion-de-cuentas-politica-1995-2019/>).

13 La provisión de información sobre el desempeño es una función clave de las áreas del centro de gobierno que están asociadas al cumplimiento de objetivos y que implican la provisión de información no sólo de buenas noticias sino también sobre el incumplimiento de objetivos o el mal desempeño de los programas y políticas (Alessandro et al., 2013).

TABLA 1 Tipos de funciones y sub-funciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros	
FUNCIÓN PRINCIPAL	SUB-FUNCIONES
Orientación estratégica	Planificación
	Coordinación
	Monitoreo y evaluación
Administración general	Gestión presupuestaria y fiscal
	Inversión pública
	Empleo público
	Organización y administración de la APN
Implementación de políticas públicas	Diseño e implementación de políticas sectoriales
Gestión política	Comunicación pública
	Iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo
	Rendición de cuentas al Congreso
	Relaciones con la sociedad

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica y las funciones asignadas por normas que definen la estructura orgánica de la JGM publicadas en el Boletín Oficial entre 1995 y 2020.

Finalmente, las funciones de relaciones con la sociedad involucran tareas vinculadas con la generación de espacios de diálogo e intercambio con actores representativos de la sociedad en relación al diseño e implementación de las políticas de gobierno.

Evolución histórica de las funciones principales de la JGM

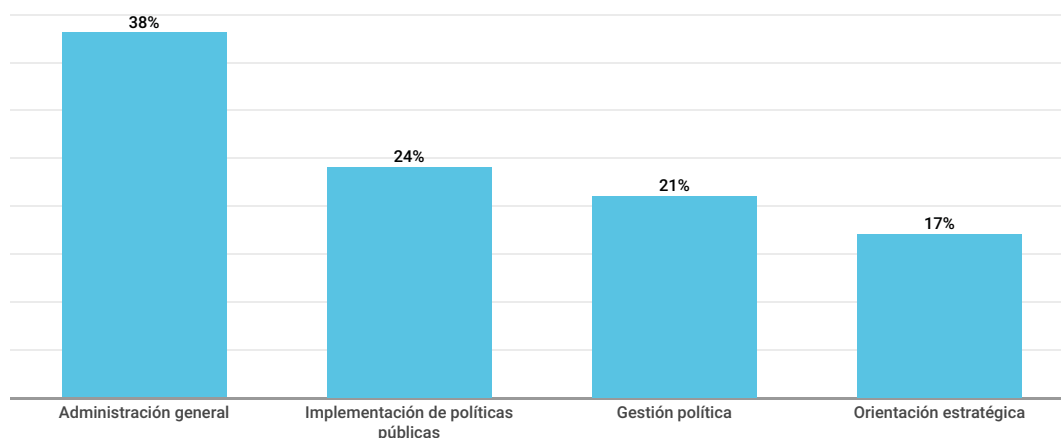
El análisis del total de funciones asignadas formalmente a la JGM en el período 1995-2020 (**Gráfico 2**) muestra que la función de administración general es la que tiene una mayor presencia (38%). Por el contrario, la JGM tuvo un papel menor como orientadora estratégica de la gestión de gobierno (17%).

El análisis de la evolución histórica de las funciones de la JGM que se muestra en el **Gráfico 3** evidencia que las funciones de administración general tuvieron una presencia mayor y más homogénea a lo largo del tiempo en comparación con las otras funciones. Por su parte, las funciones de orientación estratégica tuvieron en los primeros años de vida de la JGM una mayor presencia, pero disminuyeron su importancia con el transcurso de los años. En paralelo se fueron incorporando funciones de implementación de políticas sectoriales que no tuvieron un peso importante en los primeros años, pero que aumentaron a partir de 2003. La función de gestión política también fue fluctuando y tuvo una mayor presencia en el período 2016-2017.

La comparación del promedio histórico de cada una de estas funciones en relación al promedio del período de mayor relevancia que se muestra en la **Tabla 2** permite identificar perfiles institucionales distintos de la JGM a lo largo del tiempo.

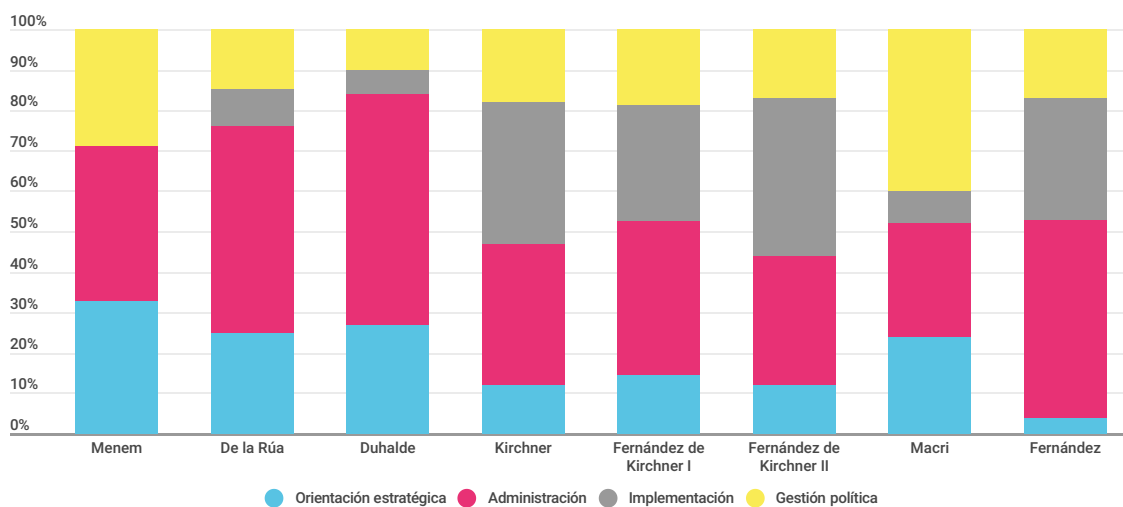
En primer lugar, las funciones de administración general representaron en promedio el 38% del total de las funciones realizadas en cada año. Si bien esta función mantiene una presencia bastante homogénea a lo largo de todo el período analizado, entre 1997 y 2002 tuvo una mayor preponderancia con un promedio del 52% que se explica por la importancia otorgada durante estos años a las políticas de modernización del Estado y de gestión presupuestaria impulsadas por el gobierno de Carlos Menem.

GRÁFICO 2
 Porcentaje de los tipos de funciones principales de la JGM (1995 – 2020)



Fuente: elaboración propia a partir de las funciones asignadas por normas que definen la estructura orgánica de la JGM publicadas en el Boletín Oficial entre 1995 y 2020. Cantidad total de funciones N=1570 (no incluye las funciones de apoyo administrativo a los procesos internos de la JGM). Ver en la Tabla 3 del Anexo las normas consideradas.

GRÁFICO 3
 Porcentaje de los tipos de funciones principales de la JGM, por presidencia (1995-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de funciones asignadas por normas que definen la estructura orgánica de la JGM publicadas en el Boletín Oficial entre 1995 y 2020. N total = 1570 funciones (no incluye las funciones de apoyo administrativo a los procesos internos de la JGM). Se calculó el promedio para cada presidencia a partir de las normas emitidas durante los años correspondientes, con excepción de los casos de la presidencia de Duhalde y de Alberto Fernández en los que hay una sola norma. Ver en la Tabla 4 del Anexo el detalle para cada presidencia.

En segundo lugar, las funciones de gestión política representaron en promedio el 23% del total de funciones realizadas en cada año para todo el período analizado. Adquirieron una mayor preponderancia durante el gobierno de Mauricio Macri en tanto entre 2016-2017 representaron en promedio el 53%. Esto se explica por el traspaso de muchas de las funciones tradicionales de administración general de la JGM vinculadas con la función pública y modernización de la APN al Ministerio de Modernización y a la creciente importancia y diversificación de la Secretaría de Comunicación Pública de la JGM.

En tercer lugar, las funciones de orientación estratégica tuvieron una escasa presencia a lo largo de la historia de la JGM. En el periodo 1995-2020, estas funciones representaron en promedio el 21% del total de las funciones realizadas cada año. La orientación estratégica tuvo una mayor presencia en el periodo 1995-1996 con un promedio del 40% que se explica

por la existencia de una estructura organizacional acotada a las atribuciones constitucionales de la JGM y a sus funciones como ministerio coordinador y a la existencia de Secretarías con funciones específicas en materia de planificación y control estratégico.

Finalmente, las funciones de implementación de políticas son prácticamente inexistentes hasta el año 2003 y adquirieron una mayor preponderancia durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. En el período 1995-2020 representaron en promedio el 18% del total de las funciones realizadas en cada año y en el período 2006 – 2015 representaron un promedio del 35% anual que se explica por la mayor incorporación de políticas sectoriales a la JGM.

TABLA 2 Promedio histórico y del período de mayor relevancia para las funciones de la JGM		
	PROMEDIO HISTÓRICO 1995-2020	SUB-FUNCIONES
Administración general	38%	1997 – 2002 (52%)
Gestión política	23%	2016 – 2017 (53%)
Orientación estratégica	21%	1995 – 1996 (40%)
Implementación de políticas	18%	2006 – 2015 (35%)

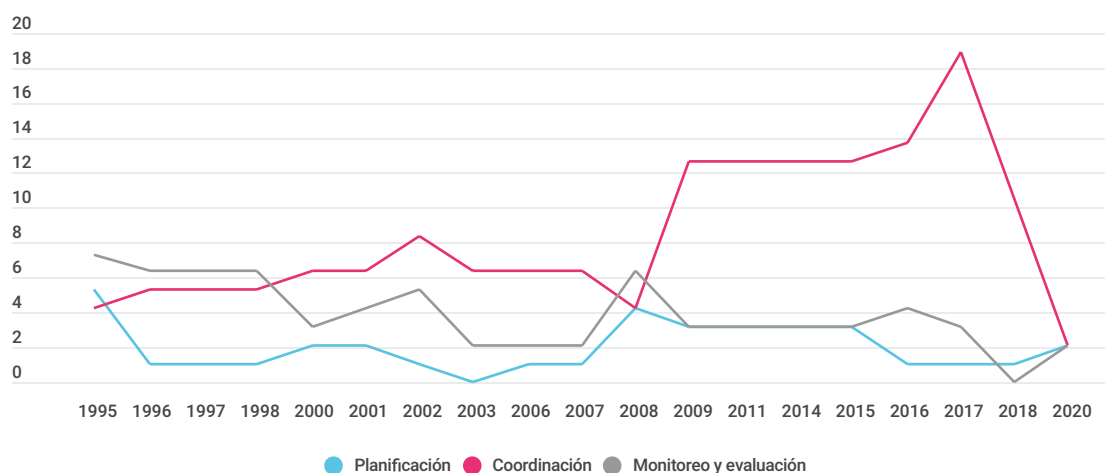
Fuente: elaboración propia a partir de funciones asignadas por normas que definen la estructura orgánica de la JGM publicadas en el Boletín Oficial entre 1995 y 2020. N = 1570 funciones (no incluye las funciones de apoyo administrativo a los procesos internos de la JGM).

Las funciones clave para la orientación estratégica de la acción del gobierno

Las funciones de orientación estratégica de la acción del gobierno involucran las tareas de planificación, coordinación y evaluación de las actividades de los diversos organismos que comprenden la APN. Estas funciones son fundamentales para establecer objetivos prioritarios y distribuir esfuerzos y recursos, promover una mayor consistencia y coherencia de las múltiples acciones que realiza el Estado y generar procesos de aprendizaje organizacional y retroalimentación para el diseño e implementación de políticas. El análisis realizado muestra que durante el período 1995-2020 las funciones de coordinación fueron las que tuvieron un mayor peso dentro de la categoría de orientación estratégica representando un 59% del total. Por su parte, las funciones de planificación fueron las que quedaron más relegadas representando sólo un 14% del total de las funciones de orientación estratégica y las funciones de monitoreo y evaluación representaron un 27%. El **Gráfico 4** muestra que la sub-función de coordinación fue la que tuvo un mayor crecimiento en términos absolutos entre 2009 y 2018. Sin embargo, tal como se observa en el **Gráfico 3**, ello no implicó una mayor importancia relativa de las funciones de orientación estratégica en la vida organizacional de la JGM.

GRÁFICO 4

Cantidad de funciones de planificación, coordinación y monitoreo de la JGM, por año (1995-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de funciones asignadas por normas que definen la estructura orgánica de la JGM publicadas en el Boletín Oficial entre 1995 y 2020. N = 258.

Planificación y definición de prioridades de gobierno

Los planes que definen objetivos y prioridades y centralizan información sobre su cumplimiento son una herramienta clave para la orientación estratégica del gobierno porque contribuyen a mejorar el foco estratégico de la acción pública, facilitar la coordinación de ideas y acciones sectoriales por medio de la generación de acuerdos acerca de los fines colectivos, y priorizar y asignar recursos públicos y medir la efectividad (Cuervo y Mattar, 2014; Máttar y Cuervo, 2017). A su vez, si bien la investigación sistemática sobre los efectos de la planificación estratégica es escasa, algunos estudios evidencian los efectos positivos que tiene sobre el desempeño de las organizaciones públicas (Jung y Lee, 2013; Andrews et al., 2009, 2011) y sobre las percepciones de los ciudadanos respecto a cuán eficientes, efectivos y responsivos son los gobiernos (Andrews y van de Walle, 2013).

Pese a su relevancia, la planificación evidencia un bajo nivel de desarrollo en la órbita de la JGM. En el período 1995-2020 las funciones de planificación asignadas a la JGM se focalizaron principalmente a nivel de los programas presupuestarios y de las jurisdicciones de la APN con un enfoque de gestión por resultados. Las funciones asignadas incluyen: i) la definición de objetivos y metas junto a las unidades ejecutoras de los programas presupuestarios en el marco de los Acuerdos-Programa definidos por la Ley 25.152, y ii) el desarrollo de sistemas de gestión por resultados y de planificación estratégica en los organismos de la APN. En menor medida, se asignaron a la JGM funciones de planificación en relación con la definición de objetivos prioritarios y de carácter transversal que buscan generar una mirada integral de la acción del gobierno.

Más allá de las funciones asignadas formalmente, la experiencia de los últimos años muestra que las capacidades efectivas con las que cuenta la JGM son variadas.

A nivel de la planificación de las jurisdicciones de la APN, durante el gobierno de Mauricio Macri se definió una metodología estandarizada para la elaboración de planes jurisdiccionales y se realizaron modificaciones en la apertura programática para lograr una mayor consistencia entre el presupuesto y dichos planes¹⁴. Sin embargo, la ausencia de una norma que obligara a las jurisdicciones de la APN a formular sus planes, así como la inexistencia de un plan de gobierno institucionalizado que brindara un marco integral para sus acciones fueron dos importantes limitaciones para avanzar en este nivel.

Por su parte, la planificación a nivel de todo el gobierno a través de la definición de objetivos prioritarios de carácter estratégico mostró un bajo nivel de desarrollo e institucionalización. En 2014, durante el segundo gobierno de Cristina Fernández, la JGM planificó y coordinó la acción de gobierno a través de 204 objetivos y 272 metas de gestión¹⁵. En 2016, durante el gobierno de Mauricio Macri, se definió desde la JGM un conjunto de 8 objetivos y 100 iniciativas prioritarias vinculadas a planes, programas y proyectos implementados por diversas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional sin referencia a metas conocidas. En ambos casos, la ausencia de un marco regulatorio adecuado y de un área claramente definida a cargo de la gestión, seguimiento y provisión de información respecto a los avances realizados y el cumplimiento de los objetivos y prioridades, marcaron claras limitaciones en la utilización de estos objetivos como instrumento para orientar estratégicamente la gestión de gobierno e hicieron que se fueran debilitando hacia el final de la gestión.

Finalmente, la JGM cuenta con capacidades institucionales importantes para la vinculación entre la planificación y la programación presupuestaria. A partir del trabajo conjunto realizado con la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía durante el gobierno de Mauricio Macri se avanzó en la vinculación entre las metas físicas de producción pública y las iniciativas prioritarias del Plan de Gobierno y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Ello implicó una revisión exhaustiva del alcance y definición de los programas presupuestarios y la creación y/o recodificación de actividades presupuestarias estratégicas para su mejor identificación¹⁶.

Coordinación de la acción de gobierno

La capacidad de coordinación es clave para promover una mayor consistencia y coherencia general de los programas y políticas y generar enfoques más integrados del accionar estatal en la medida en que permite abordar de mejor manera problemas transversales y evita duplicaciones, contradicciones y desplazamiento de problemas entre jurisdicciones (Peters, 2006; 2018). También es cierto que la búsqueda por lograr una mayor coordinación puede generar efectos negativos en términos de un menor nivel de especialización, de flujos de información y de iniciativa de las jurisdicciones, así como una mayor interferencia de las áreas centrales en la gestión a nivel micro de los problemas que deben abordar las jurisdicciones (Alessandro et al., 2013; Peters, 2018).

Los potenciales efectos de la coordinación deben considerarse en función de las necesidades específicas y los tipos de mecanismos utilizados. Pero más allá de ello, la coordinación de la acción de gobierno es un tema central en los debates sobre la efectividad gubernamental (Lodge y Wegrich, 2014) y, más específicamente, en los estudios sobre el funcionamiento de las instituciones del centro de gobierno y su papel en la estructura del Poder Ejecutivo (Alessandro et al. 2013b; Lopez et al., 2018; Cavalcante et al., 2019).

En Argentina, el marco normativo le asignó a la JGM tareas de coordinación política y gubernamental que previamente a la reforma de 1994 residían de manera exclusiva en la Secretaría General de la Presidencia (Coutinho, 2007/2008). El análisis realizado para el período 1995-2020 permite identificar al menos tres tipos de funciones de coordinación asignadas a la JGM: i) la preparación de las reuniones de gabinete, ii) las políticas intersectoriales y iii) las prioridades estratégicas.

En primer lugar, la JGM tiene la atribución asignada constitucionalmente de coordinar, preparar y convocar a las reuniones de gabinete de ministros. Ello hace que la JGM aparezca como un ministerio coordinador con un rango superior al resto de los ministerios y con atribuciones para requerir información. Las reuniones de gabinete son el ámbito natural para articular y alinear acciones de las distintas jurisdicciones. Sin embargo, en el caso argentino, las reuniones de gabinete no son un mecanismo obligatorio para la toma de decisiones ni sus resultados vinculantes.

15 Esta herramienta de planificación incluyó objetivos que buscaban promover industrias, fortalecer el trabajo de determinados grupos sociales, diversificar la provisión de servicios, optimizar la producción, aumentar variables macroeconómicas como el consumo y la inversión, e incrementar la cobertura de los programas existentes entre otras. Las metas y los objetivos abarcaban 15 ministerios, 2 secretarías de Estado, 1 organismo autárquico y 1 organismo descentralizado.

16 Esta vinculación fue realizada por la Secretaría de Evaluación Presupuestaria de la JGM.

En segundo lugar, a lo largo del período se crearon bajo la órbita de la JGM distintas estructuras organizativas para coordinar sectores de política específicos. Por un lado, se establecieron diversos comités y grupos de trabajo intersectoriales cuya dirección se encargó a la JGM¹⁷. Por otro lado, se crearon secretarías dentro de la JGM con funciones específicas para coordinar las acciones de otros organismos en un determinado sector de política. En este último caso, si bien las funciones de coordinación pueden confundirse con las funciones de implementación de políticas las áreas creadas no tenían entre sus atribuciones una responsabilidad directa sobre la ejecución (al menos en términos formales)¹⁸.

Finalmente, se atribuyeron a la JGM funciones de coordinación de proyectos y políticas de carácter estratégico para el cumplimiento de los objetivos del gobierno. Esta forma de coordinación es la que más se asemeja a las funciones de coordinación de los centros de gobierno en tanto el foco se encuentra en el logro de objetivos estratégicos transversales a todo el gobierno y sin un foco sectorial específico.

El análisis de las funciones a lo largo de la historia de la JGM permite observar que los primeros esfuerzos de coordinación se registran entre 1996 y 1999 con la creación de algunos gabinetes interministeriales. Sin embargo, como muestra el **Gráfico 4**, el período de mayor crecimiento de las funciones de coordinación fue entre 2009 y 2018. Dentro de este período es posible distinguir dos modelos distintos de coordinación. Entre 2009 y 2015 predominó un modelo basado en la coordinación de la implementación de políticas sectoriales específicas. Por su parte, entre 2016 y 2018 predominó un estilo basado en la coordinación de prioridades de gobierno con la creación de las Secretarías de Coordinación Interministerial y de Coordinación de Políticas Públicas. Este segundo modelo implicó una forma novedosa de organización de la presidencia con la JGM en el centro de la coordinación gubernamental (Coutinho, 2018).

Monitoreo y evaluación de políticas y programas de gobierno

La implementación de sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) del desempeño gubernamental tiene diversos fines que van desde la retroalimentación de los resultados de programas públicos prioritarios y seguimientos de las metas comprometidas en el plan de gobierno, hasta la generación de información para el proceso presupuestario, con el propósito de enriquecer las decisiones sobre la asignación de recursos (Armijo, 2011).

El análisis de las funciones asignadas a la JGM a lo largo de su historia permite identificar tres niveles de monitoreo y evaluación: i) el seguimiento y evaluación de la calidad del gasto; ii) el monitoreo de programas y políticas de las jurisdicciones de la APN; y iii) el seguimiento de programas y proyectos con financiamiento internacional.

Las funciones de seguimiento y evaluación de la calidad del gasto público incluyen: i) el seguimiento y evaluación del gasto en relación a su impacto sobre las condiciones de vida de la población; y ii) la implementación del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto mediante el análisis de los costos y resultados de los servicios (Ley 25.152, Artículo 5, inciso d). Respecto al monitoreo de programas y políticas de las jurisdicciones de la APN, el marco normativo le asignó funciones en relación a: i) requerir información de las áreas que integran la Administración Pública Nacional en el cumplimiento de los distintos programas y actividades de su competencia y ii) el control estratégico, seguimiento global y evaluación de las políticas de la APN vinculadas a los planes, objetivos y metas de gobierno.

La JGM muestra distintos grados de institucionalización y de desarrollo de capacidades en relación a las funciones de M&E (Aquilino et al., 2020). A nivel de los programas presupuestarios existe un sistema institucionalizado orientado al monitoreo financiero y de metas físicas que es realizado en conjunto con la Oficina Nacional de Presupuesto de la

17 Por ejemplo, se crearon los siguientes comités intersectoriales: Gabinete Social (Decreto 108/1997), Gabinete Científico-Tecnológico (Decreto 1273/1996), Grupo de Trabajo Multisectorial (Decreto 512/2009), Sistema Federal de Emergencias (Decreto 1250/1999).

18 Por ejemplo, la Secretaría de Integración Nacional creada en 2009 durante el gobierno de CFK luego de la crisis con el campo y encargada de coordinar las políticas productivas y la Secretaría de Asuntos Estratégicos creada a fines de 2015 durante el gobierno de Mauricio Macri y encargada de coordinar la estrategia internacional y las políticas de seguridad nacional.

Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. A su vez, a partir de 2016 comenzó a realizarse un monitoreo financiero y de metas físicas de los programas presupuestarios asociados a los objetivos estratégicos incluidos en el Plan de Gobierno y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible lo cual permitió una vinculación mayor entre los instrumentos de planificación y el presupuesto¹⁹.

Por su parte, a nivel de los programas y políticas de las jurisdicciones de la APN existe un sistema orientado al monitoreo de metas y actividades asociadas a los planes jurisdiccionales. Sin embargo, a diferencia del M&E sobre los programas presupuestarios, este sistema presenta un bajo nivel de institucionalización en tanto no existe un marco legal que obligue a las jurisdicciones a formular sus planes y realizar el M&E de sus programas ni áreas claramente identificables que operen como contrapartes para aplicar los lineamientos definidos por la JGM.

Finalmente, a nivel de los programas y proyectos con financiamiento externo hasta fines de 2019 la JGM se encargaba de realizar el monitoreo de la cartera de proyectos y de la evaluación ex ante de los proyectos²⁰. Sin embargo, con el inicio del gobierno en diciembre de 2019 estas funciones se transfirieron a la Secretaría de Asuntos Estratégicos dependiente de la Presidencia.

19 Dentro de la JGM, el área a cargo es la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada (PPP).

20 Hasta fines de 2019 la rectoría fue ejercida por la Dirección Nacional de Proyectos y Programas con Financiamiento Externo de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y PPP de la JGM.

Recomendaciones para fortalecer el rol de la JGM en la orientación estratégica de gobierno

El análisis de las funciones de la JGM muestra un bajo nivel de desarrollo e institucionalización de las funciones asociadas a la orientación estratégica de gobierno. Estas funciones son las que tienen una menor presencia a lo largo de todo el período 1995-2020 y con el gobierno iniciado a fines de 2019 siguen mostrando un peso muy bajo (sólo 4% en comparación con las otras tres funciones principales).

Para fortalecer su rol en la orientación estratégica de gobierno sería importante avanzar en tres direcciones: i) la especialización funcional, ii) el fortalecimiento de las funciones de planificación, coordinación y monitoreo y evaluación, y iii) el desarrollo de capacidades político-institucionales para ejercer estas funciones.

La especialización funcional de la JGM como área del centro del gobierno

El primer diseño organizacional de la JGM (Decreto 909/1995) estableció seis secretarías que representaban el núcleo básico de sus atribuciones y daban prioridad a las funciones de orientación estratégica de la acción de gobierno²¹. Sin embargo, con el paso de los años hubo una creciente diversificación funcional de la JGM que, en términos generales, se produjo por la asignación de funciones de implementación de políticas públicas sectoriales.

Esto conduce a una pérdida de especificidad de la JGM. Al respecto, la literatura sobre centros de gobierno advierte que la sobrecarga de las áreas centrales con temas de política pública sectorial que implican la prestación de servicios o la implementación de programas de forma directa puede dificultar que desempeñen sus funciones cruciales vinculadas a un enfoque integral del gobierno (Alessandro et al., 2013; 2014).

En este sentido, un mayor nivel de institucionalización de las áreas que buscan fortalecer una perspectiva integral de la acción del gobierno implica el desarrollo de estrategias que conducen a una descentralización de funciones vinculadas a la provisión de servicios y el fortalecimiento de la especialización de estructuras para la toma de decisiones presidenciales (Rosales, 2015).

La JGM podría entonces reconfigurar su estructura organizacional a través de la jerarquización de las áreas a cargo de las funciones de orientación estratégica (planificación, coordinación y monitoreo y evaluación) y de la descentralización de las áreas de implementación de política sectorial. A su vez, es necesario evaluar la carga de tarea burocrática que implica para la JGM las funciones vinculadas a la administración general.

El fortalecimiento de las funciones de orientación estratégica

Las funciones de orientación estratégica de la acción del gobierno de la JGM tuvieron históricamente una presencia menor en comparación con las otras funciones de administración general, gestión política e implementación de políticas públicas. Ello requiere pensar la manera en que las funciones de planificación, coordinación y monitoreo y evaluación podrían ser fortalecidas en la órbita de la JGM tomando en consideración las características del diseño institucional de la APN.

En materia de planificación, resulta necesario avanzar en la definición de un plan de gobierno de mediano plazo en el que se establezcan objetivos y metas prioritarias para el

21

Las secretarías eran las siguientes: i) Planeamiento a cargo de la definición de objetivos, ii) Control Estratégico a cargo del seguimiento de las políticas públicas; iii) Asuntos Fiscales a cargo de la ejecución del presupuesto y la recaudación de las rentas; iv) Coordinación Parlamentaria a cargo de las relaciones con el Congreso; v) Coordinación de Gabinete a cargo de la convocatoria y preparación de las reuniones del gabinete y vi) Administración.

período del mandato presidencial (Aquilino et al., 2019a). La experiencia internacional marca que la definición de las prioridades estratégicas y objetivos tiene que realizarse en la primera etapa del gobierno a fin de asegurar coherencia y consistencia con las prioridades de los distintos ministerios sectoriales (Alessandro et al., 2014). Hay espacio para que la JGM tenga un papel clave en el desarrollo de este instrumento dadas sus atribuciones constitucionales, su lugar natural como ministerio coordinador y su enfoque transversal de la gestión. A su vez, la autoridad de la JGM en materia presupuestaria y la existencia de capacidades en la JGM vinculadas al seguimiento de la ejecución presupuestaria es una herramienta fundamental para avanzar en la vinculación entre la planificación y la asignación de recursos. En relación específicamente a los planes de las jurisdicciones de la APN, se puede avanzar en un mayor nivel de institucionalización del sistema a través de un marco regulatorio que obligue a las jurisdicciones a adoptar un marco metodológico común que facilite la vinculación y el ajuste con las prioridades de gobierno.

En materia de coordinación de políticas, la JGM podría ascender hacia niveles superiores de coordinación. Ello implica ser un ámbito no sólo para dirimir desacuerdos o establecer límites a la acción de las jurisdicciones sino para promover el alineamiento de estas jurisdicciones con las prioridades centrales y la estrategia gubernamental (Metcalf, 1994). Se requiere entonces fortalecer las estructuras y procesos destinados a tal fin. La creación de comités o grupos de trabajo interministeriales suele ser una respuesta a los problemas de coordinación como forma de segmentar las áreas de política más afines aunque esto puede conducir a la proliferación de comités y a la consiguiente necesidad de coordinar a los coordinadores (Peters, 2006). A su vez, los organismos de coordinación sin atribuciones operacionales directas tienden a tener dificultades para cumplir con su rol (Alessandro et al. 2014). En este sentido, es fundamental fortalecer algunos procesos que establezcan una estructura coherente para la formulación de políticas sectoriales e intersectoriales y que fueren a las distintas jurisdicciones de la APN a considerar las implicancias de sus acciones. Entre los procesos que facilitan la coordinación se incluyen la definición de prioridades estratégicas de gobierno, la vinculación entre estas prioridades y las actividades y metas de los programas presupuestarios, las revisiones regulatorias y el monitoreo y evaluación de las políticas (Peters, 2006; Máttar y Cuervo, 2017). En todos estos procesos la JGM tiene funciones asignadas aunque con distintos niveles de desarrollo e institucionalización. Sería importante entonces reestructurar la organización interna de la JGM para fortalecer técnica y políticamente a las áreas a cargo de estas funciones.

Finalmente, en materia de monitoreo y evaluación de políticas la APN carece de un enfoque integral. Las jurisdicciones están sujetas a múltiples requerimientos de información: metas físicas (Economía), objetivos y metas de gestión prioritarias (JGM), lineamientos y metodologías para el monitoreo de planes jurisdiccionales (JGM), lineamientos y metodologías para el monitoreo de programas sociales (SIEMPRO). Esta proliferación de mecanismos de monitoreo desde las áreas centrales recarga a las jurisdicciones con múltiples instancias de requerimientos de información y de generación de reportes. A su vez, por lo general estas instancias suelen carecer de mecanismos específicos para su uso para la toma de decisiones. En este sentido, es fundamental establecer mecanismos de retroalimentación permanente para que los datos de desempeño se utilicen con el fin de introducir ajustes. Ello implica recopilar periódicamente datos, revisar el avance logrado, proporcionar información a los sectores (a través de informes de gestión y reuniones regulares de monitoreo con cada jurisdicción) y, cuando el desempeño es bajo, detectar cuellos de botella específicos e intervenir para desbloquear los obstáculos (Alessandro et al., 2014).

El fortalecimiento de estas funciones en el ámbito de la JGM requiere delimitar claramente las responsabilidades de las distintas áreas dentro de la estructura del Poder Ejecutivo que cumplen funciones de orientación estratégica del gobierno a fin de evitar duplicaciones de tareas y múltiples requerimientos de información a las jurisdicciones. En el caso de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía, existe un alto nivel de institucionalización sobre las responsabilidades compartidas junto con la JGM respecto a la ejecución y evaluación del presupuesto nacional. Sería importante avanzar en el mismo sentido en relación a algunas de las áreas de la Presidencia que tienen a su cargo funciones

con funciones vinculadas al establecimiento y seguimiento de temas prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional (Secretaría de Asuntos Estratégicos) y de monitoreo y evaluación de políticas (la Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales – SIEMPRO- dentro de la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en materia de políticas sociales).

Existen al menos tres aspectos fundamentales sobre los cuales la JGM podría avanzar de forma articulada con las otras áreas del centro de gobierno para fortalecer la función de orientación estratégica.

- **Conducción del Plan de Gobierno.** La capacidad de facilitar y coordinar la elaboración de la estrategia de desarrollo y materializarla en un plan de gobierno es fundamental para poder articular las funciones de coordinación, monitoreo y evaluación en un marco común. A su vez, otorga un orden para la rendición de cuentas política y social en torno a objetivos y metas concretos (Aquilino et al., 2019a).
- **Rectoría de los sistemas de información.** La capacidad de contar con información central requiere garantizar la armonización de las bases de datos, la interoperabilidad de los sistemas de información y la gestión de la información para facilitar la administración y la comunicación con la ciudadanía. La rectoría en cabeza de la JGM podría facilitar la generación de un modelo de gobernanza integrado de los datos para el sector público. El desarrollo de este modelo puede incluir normas o lineamientos comunes que regulen la producción, sostenibilidad y uso de información de calidad así como también mecanismos de coordinación y auditorías y mediciones sobre la implementación (OECD, 2018).
- **Agencia Nacional de Evaluación de Políticas.** Diseñar e implementar una unidad responsable de planificar, coordinar y ejecutar la política nacional de evaluación en el marco de una ley nacional de evaluación aprobada por el Congreso, como la que anunció el Presidente durante el informe sobre el estado de la Nación en 2020. Este organismo tendría, además, el desafío de integrar las intervenciones, avances y conocimiento existentes para mejorar el sistema nacional de evaluación. Su institucionalización es vital para consolidar la función evaluadora, para lo cual se deben cumplir algunos requisitos, entre los cuales sobresale contar con la debida autonomía institucional, técnica y financiera (Aquilino et al., 2020).

Las capacidades político-institucionales para ejercer las funciones de orientación estratégica

El diseño institucional de la Jefatura de Gabinete establece ciertas limitaciones sobre su autonomía en relación a la/el Presidenta/e y sobre su poder político y capacidad de coordinación y control sobre el resto de los ministerios. Ello se debe a que la persona que está a cargo de la JGM es designada y reemplazada por el/la Presidente/a, no ejerce la jefatura de gobierno ni designa a los ministros del gabinete y la censura del Congreso sobre su persona no conlleva la remoción de ministros/as (Serrafero, 1999). De esta manera, el Jefe de Gabinete no es visto como el responsable de las políticas de gobierno al tiempo que no dispone de recursos de intervención ni de decisión propios en relación al resto del Poder Ejecutivo (Novaro, 2000).

Esta debilidad institucional de origen, sobre todo el hecho que no designa a los ministros del gabinete, genera ciertas limitaciones sobre la capacidad de mando de la JGM en relación a la orientación estratégica del gobierno. Esta situación resulta problemática dado el potencial surgimiento de conflictos entre las áreas centrales y los ministerios y jurisdicciones de línea a cargo de implementar las políticas que suelen resistir el control ejercido por las primeras dado su escaso conocimiento de la implementación de los programas (Peters, 2006).

Al respecto, la bibliografía sobre centros de gobierno y la experiencia internacional brindan algunos aprendizajes sobre mecanismos específicos que pueden ponerse en práctica para fortalecer las capacidades de las áreas centrales de gobierno para ejercer funciones de

orientación estratégica vinculadas a la planificación, coordinación y monitoreo y evaluación de las jurisdicciones de línea.

En primer lugar, es importante incrementar el nivel de empoderamiento político que tengan las áreas centrales por parte del jefe del Poder Ejecutivo lo cual implica que las jurisdicciones de línea perciban que estas áreas actúan en su nombre (Alessandro et al. 2014). Así, por ejemplo, la realización de reuniones de seguimiento periódicas con la presencia del Jefe del Gobierno sirve para generar un ámbito en el que quienes son responsables del cumplimiento de las metas deben responder y dar explicaciones y también son espacios para la generación de soluciones (Gold, 2014).

En segundo lugar, es importante la legitimidad técnica y credibilidad de las áreas centrales de forma que las jurisdicciones de línea valoren el trabajo transversal de las primeras (Alessandro et al. 2014). En este sentido, es necesario profesionalizar las áreas centrales estableciendo criterios de reclutamiento basados en competencias y perfiles adecuados para desempeñar estas funciones y que otorguen estabilidad en el cargo.

En tercer lugar, las jurisdicciones de línea deben valorar positivamente el trabajo de las áreas centrales en la medida en que representa un valor agregado y facilita sus tareas y ayuda a mejorar su desempeño, sobre todo en relación con los proyectos transversales, y no está enfocado de manera exclusiva en controlarlas y hacerlas rendir cuentas (Alessandro et al. 2013; 2014; OECD, 2014). La asistencia técnica provista por las áreas centrales es un mecanismo fundamental para generar incentivos en las jurisdicciones para su cooperación. Puede estar focalizada, por ejemplo, en la mejora de los sistemas de información de las jurisdicciones de forma de contar con mejores datos para definir las metas y reportar avances en el cumplimiento (Alessandro et al., 2014). La asistencia también puede estar orientada a apoyar los procesos de implementación de las políticas lo cual incluye la realización de evaluaciones rápidas que permitan detectar problemas y cuellos de botella en la implementación hasta la elaboración de planes de acción y asistencia en el uso de herramientas de gestión específicas (Gold, 2014).

En cuarto lugar, es posible establecer requerimientos legales de información de desempeño por parte del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo. En Canadá, por ejemplo, el requisito formal de realizar una evaluación para financiar las decisiones de renovación de los programas de subsidios y contribuciones o el requisito formal de que cada departamento de gobierno entregue anualmente un Informe de Desempeño Departamental al Parlamento generaron mayor presión sobre los responsables de los programas para medir e informar sobre el desempeño de sus programas de forma sistemática y creíble (Lahey, 2010).

Bibliografía

- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso (2013). "Strengthening the Center of Government in Latin America and the Caribbean". Nota técnica N° 591. Washington, DC: BID.
- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso (2014) *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID.
- Andrews, R., G.A. Boyne, J. Law y R.M. Walker (2009). "Strategy Formulation, Strategy Content and Performance: An Empirical Analysis". *Public Management Review* 11(1): 1-22.
- Andrews, R., G.A. Boyne, J. Law y R.M. Walker (2011). "Strategy Implementation and Public Service Performance". *Administration & Society* 43(6): 643-671.
- Andrews, R. y S. van de Walle (2013). "New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness". *Public Management Review* 15 (5): 762-783.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales N° 69. Santiago de Chile: CEPAL.
- Aquilino, N., J. Rubio, A. Suaya, M. Laffaire, E. Arena, M. Gutiérrez Bode y J.M. Scolari (2019a). "Medir el gobierno para una gestión pública más inteligente y transparente". *Metas estratégicas para transformar la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Aquilino, N., E. Arena, J. Rubio, J. y J.M. Scolari (2019b). "El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para planear, medir e informar sobre la gestión de gobierno". *Documento de Políticas Públicas* N°216. Buenos Aires: CIPPEC.
- Aquilino, N., J. Rubio y M. Laffaire (2020). "Agencia Federal de Evaluación: antecedentes y desafíos institucionales". *Documento de Políticas Públicas* N° 220. Buenos Aires: CIPPEC.
- Bonvecchi, A. (2014). "Controlar, organizar, gerenciar: el estudio del centro presidencial y la coordinación del Poder Ejecutivo". *Second International Conference on Comparative Presidential Studies and Presidentialism*. Belo Horizonte, 13 y 14 de Noviembre.
- Camerlo, M. y M.E. Coutinho (2018). "El Centro Presidencial Argentino (1983-2014). Complejidad, Centralización, Estilo de Gestión ¿O qué?". En J. Lanzaro (coord.) *Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.
- Cavalcante, P., A. Gomide y S. Barbosa (2019). "A coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo de governo federal (2007-2014)". *Texto para Discussão* N° 2440. Brasília: IPEA.
- Christensen, T. y Lægveid, P. (2007). "The whole-of-government approach to public sector reform". *Public Administration Review* 1059-1066.
- Coutinho, M.E. (2007/2008). "Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina". COLECCIÓN N° 18/19: 17-47.
- Coutinho, M.E. (2018). "De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina". *GIGAPP Estudios* N° 102: 477-492.
- Cruz Barbosa, S. (2010). "Evaluando las instituciones políticas de gobierno de coordinación nacional en Argentina: el rol del Jefe de Gabinete de Ministros en la Argentina pos reforma. Un análisis desde la Ciencia Política". Ponencia presentada en el XXIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.
- Cuervo, L.M. y J. Máttar (2014). "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regre-

so al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación". *Serie Gestión Pública* N° 81. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.

Gold, J. (2014) *International Delivery: centres of government and the drive for better policy implementation*. London: Institute for Government y Mowat Center.

Jung, C. y G. Lee (2013). "Goals, Strategic Planning and Performance in Government Agencies". *Public Management Review* 15(6): 787-815.

Lahey, R. (2010) "The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development". *ECD Working Papers Series* N°23. Washington: IEG World Bank.

Lindquist, E. (2006) "Organizing for policy implementation: the emergence and role of implementation units in policy design and oversight". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 8(4): 311-324.

Lodge, M. y K. Wegrich (2014). *The problem solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*. Oxford: Oxford University Press.

Lopez, F. N. Silva y J. Borges (2018). "Governo compartilhado? o papel da presidência na formação e coordenação da agenda de políticas do executivo federal (2003-2014)". *Texto para Discussão* N° 2427. Brasília: IPEA.

Máttar, J. y L. M. Cuervo (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Metcalfe, L. (1994). "International policy co-ordination and public management reform". *International Review of Administrative Sciences* 60: 271-290.

Novaro, M. (2000). "La Jefatura de Gabinete de Ministros en la Argentina y sus capacidades de coordinación y control". *Revista Política y Gestión* (1). Ciudad de Buenos Aires: Homo Sapiens.

OECD (2014). *Centre stage: driving better policies from the centre of government*. Paris: OECD.

OECD (2016). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Paris: OECD.

OECD (2018). Revisión del gobierno digital en Argentina. Acelerando la digitalización del sector público. París: OECD.

Peters, B.G. (2006). "Concepts and theories of horizontal policy management". En B.G. Peters y J. Pierre (eds.) *Handbook of Public Policy*. Sage Publications.

Peters, B.G. (2018). "The challenge of policy coordination". *Policy Design and Practice* 1(1): 1-11.

Ponder, D.E. (2012). "Presidential Leverage and the Politics of Policy Formulation". *Presidential Studies Quarterly* 42(2): 300-323.

Rosales, F. (2015). "El diseño del Centro de Gobierno Latinoamericano: un análisis comparado del rol de la presidencia". *Revista Estudios de Políticas Públicas* 1 (1): 77-99.

Rudalevige, A. y D.E. Lewis (2005). "Parsing the Politicized Presidency: Centralization and Politicization as Presidential Strategies for Bureaucratic Control". Documento presentado en la reunión anual de APSA, Washington DC.

Serrafero, M. (1999). "Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 1(2): 121-154.

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

Anexo .

Metodología para sistematizar las funciones de la JGM

Para el análisis se consideraron las funciones asignadas a la JGM en las leyes de ministerios y decretos que establecieron su estructura orgánica entre 1995 y 2020.

Para contabilizar las funciones se utilizaron los siguientes criterios:

1. Se consideraron las funciones atribuidas a nivel de las subsecretarías de la JGM. A fin de evitar duplicaciones, las funciones de las secretarías se consideraron sólo en los casos en que no estaban contempladas a nivel de las subsecretarías.
2. No se contabilizaron las funciones de apoyo administrativo de la jurisdicción que refieren a las tareas vinculadas a la gestión de los recursos y procesos propios de la JGM.
3. A fin de evitar una inflación en la cantidad de funciones se consideraron las normas que establecieron modificaciones en la estructura de la JGM a nivel de las secretarías y subsecretarías y se contabilizaron las funciones sólo para los años en que hubo cambios en la estructura. En algunos años no se encontraron normas que realizan un cambio a ese nivel en la estructura de la JGM: 1999, 2004, 2005, 2010, 2012, 2013 y 2019.
4. En los años en que hubo más de una norma se consideró la última norma emitida ese año que contiene los cambios anteriores de estructura y funcionales.
5. Las normas que realizan cambios en el mes de diciembre de un año en que se inicia un nuevo gobierno y que luego no fueron modificadas durante el transcurso del nuevo año se asignaron al año posterior (son los casos del Decreto 151/2015 que se asignó al año 2016 y del Decreto 50/2019 que se asignó al año 2020).

El listado de normas consideradas para el análisis se detalla en la **Tabla 3**.

TABLA 3 Normas consideradas en el análisis				
AÑO	DECRETO	CANTIDAD DE SECRETARÍAS	CANTIDAD DE SUBSECRETARÍAS	CANTIDAD DE FUNCIONES
1995	909/1995	6	12	34
1996	998/1996	4	8	36
1997	1118/1997	4	9	43
1998	856/1998	4	10	51
2000	1076/2000	1	5	47
2001	889/2001	2	4	46
2002	78/2002	1	4	51
2003	686/2003	3	8	53
2006	830/2006	4	11	83
2007	1717/2007	4	12	90
2008	1397/2008	5	14	124
2009	1110/2009	7	16	108
2011	22/2011	6	16	115
2014	1715/2014	7	19	144
2015	1067/2015	7	20	151
2016*	151/2015	5	9	60
2017	696/2017	5	9	68
2018	1119/2018	10	9	100
2020*	50/2019	7	20	166

Fuente: elaboración propia a partir de funciones asignadas por normas que definen la estructura orgánica de la JGM publicadas en el Boletín Oficial entre 1995 y 2020. N = 1570 funciones (no incluye las funciones de apoyo administrativo de la jurisdicción).
* Para los años 2011, 2016 y 2020 se consideraron los decretos emitidos en Diciembre del año anterior (Diciembre de 2015 y Diciembre de 2019 respectivamente) al inicio del nuevo gobierno y que luego no fueron modificados durante el transcurso del nuevo año.

TABLA 4 Proporción de los tipos de funciones principales por presidencia				
PRESIDENCIA	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA	ADMINISTRACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	GESTIÓN POLÍTICA
Menem (1995-1999)	33%	38%	0%	29%
De la Rúa (1999-2001)	25%	52%	9%	14%
Duhalde (2001-2003)	27%	57%	6%	10%
Kirchner (2003-2007)	12%	35%	35%	18%
CFK I (2007-2011)	15%	37%	29%	19%
CFK II (2011-2015)	12%	32%	39%	17%
Macri (2015-2019)	24%	28%	8%	40%
Fernández (2019-2023)	4%	49%	30%	17%

TABLA 5 Listado de funcionarios a cargo de la JGM entre 1995 y 2020		
PRESIDENCIA	Jefatura de Gabinete	ADMINISTRACIÓN
Carlos Menem	Eduardo Bauzá	08/07/1995 – 08/04/1996
Carlos Menem	Jorge Rodríguez	05/06/1996 – 10/12/1999
Fernando de la Rúa	Rodolfo Terragno	10/12/1999 – 06/10/2000
Fernando de la Rúa	Chrystian Colombo	06/10/2000 – 20/12/2001
Ramón Puerta	Humberto Schiavoni	20/12/2001 – 23/12/2001
Adolfo Rodríguez Saá	Jorge Obeid	23/12/2001 – 30/12/2001
Eduardo Camaño	Antonio Cafiero	30/12/2001 – 02/01/2002
Eduardo Duhalde	Jorge Capitanich (1)	02/01/2002 – 03/05/2002
Eduardo Duhalde	Alfredo Atanasof	03/05/2002 – 25/05/2003
Néstor Kirchner	Alberto Fernández	25/05/2003 – 10/12/2007
Cristina Fernández	Alberto Fernández	10/12/2007 – 23/07/2008
Cristina Fernández	Sergio Massa	23/07/2008 – 07/07/2009
Cristina Fernández	Anibal Fernández (1)	07/07/2009 – 10/12/2011
Cristina Fernández	Juan Manuel Abal Medina	10/12/2011 – 20/11/2013
Cristina Fernández	Jorge Capitanich (2)	20/11/2013 – 26/02/2015
Cristina Fernández	Anibal Fernández (2)	26/02/2015 – 10/12/2015
Mauricio Macri	Marcos Peña	10/12/2015 – 10/12/2019
Alberto Fernández	Santiago Cafiero	10/12/2019 –



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de las autoras y el autor

Jimena Rubio

— Investigadora principal de los programas de Gestión Pública y Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y Magíster en Ciencias Políticas y Sociales (Universidad de Pompeu Fabra).

Natalia Aquilino

— Directora del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (Universidad Nacional de Rosario). Candidata a magíster en Ciencias Sociales del Trabajo (Universidad de Buenos Aires).

Juan Scolari

— Consultor del Programa de Monitoreo y Evaluación en CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Especialista en estadística aplicada a las ciencias sociales y en técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación social. Diplomatura en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas (FLACSO).

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para María Eugenia Coutinho por su acompañamiento permanente y sus comentarios, y a Juan Manuel Abal Medina y Carolina Tchintian por sus aportes a este documento.

Las autoras y el autor agradecen también al equipo del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC, especialmente a Emiliano Arena, coordinador de proyectos; a María Laffaire, coordinadora de programa y Manuel Vilardo, consultor.

Nuestro reconocimiento y agradecimiento también a los ex Jefes de Gabinete de Ministros que participaron del encuentro “La Jefatura de Gabinete de Ministros: su rol en la orientación estratégica del gobierno” realizado el 8 de julio de 2020: Jorge Rodríguez, Chrystian Colombo, Jorge Capitanich, Alfredo Atanasof, Juan Manuel Abal Medina, Sergio Massa y Fernando Navarro. Reconocemos también el acompañamiento de Dolores Martínez, diputada nacional.

Para citar este documento:

Rubio, J., Aquilino N. y Scolari, J. (noviembre de 2020). La Jefatura de Gabinete de Ministros 1995-2020: su papel en la orientación estratégica de la gestión de gobierno. *Documento de Políticas Públicas N°225*. Buenos Aires: CIPPEC.

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.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

