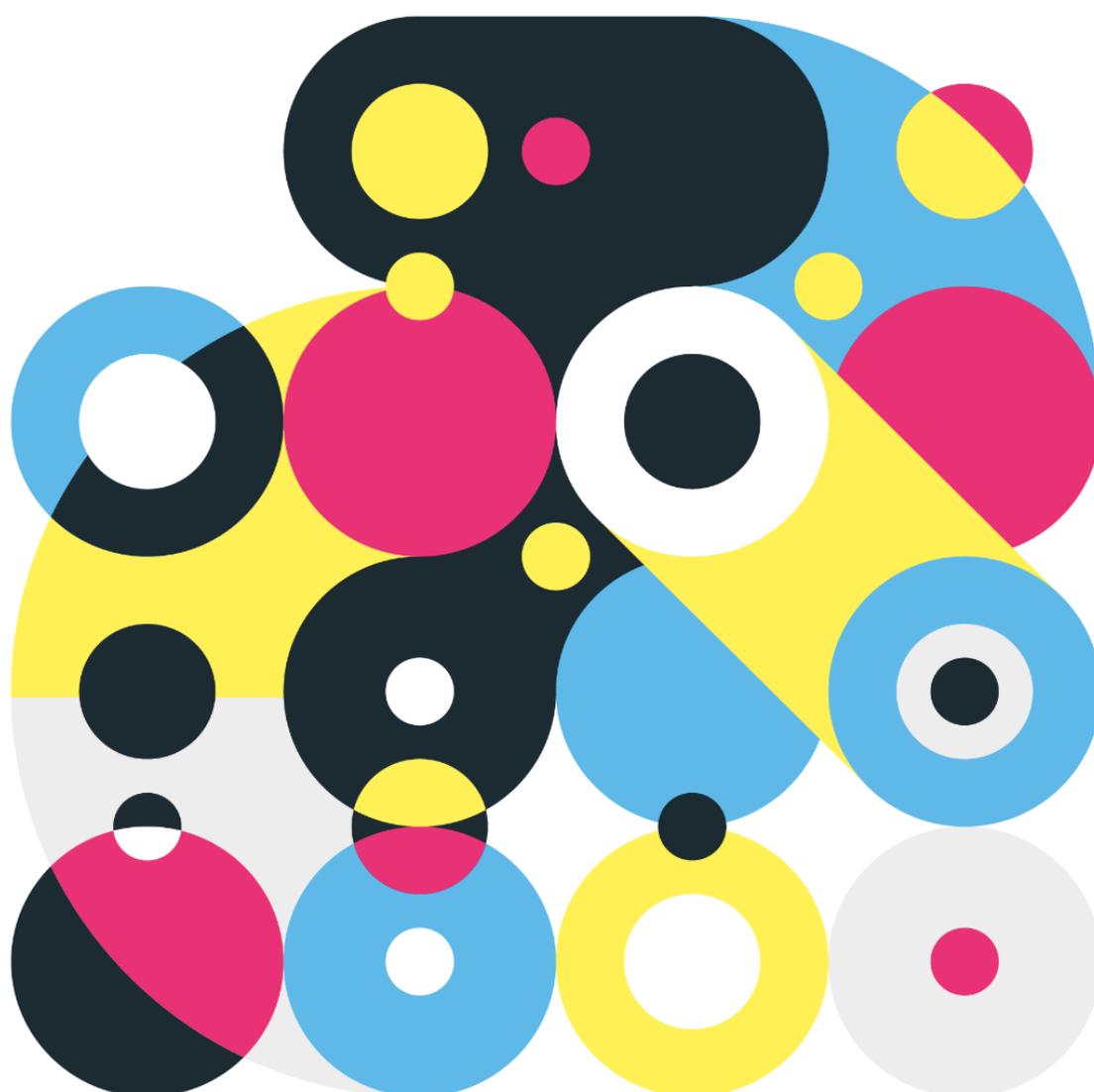


PROGRAMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Informar y explicar, siempre

Natalia Aquilino
Emiliano Arena
Juan Scolari





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 este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí 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.

Presentación

Este informe se enmarca en la iniciativa de “Monitoreo de la rendición de cuentas en Argentina” del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Con el objetivo de contribuir a la calidad de la rendición de cuentas se realiza un seguimiento de los [Informes de Gestión del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso de la Nación](#) analizando su cumplimiento y calidad.

Índice

Presentación	1
El informe de gestión: herramienta de la rendición de cuentas	4
El desafío del primer año, el año de la pandemia	4
El desafío del segundo año, el año electoral	6
En síntesis: menos excepciones y más coordinación	6
Bibliografía	8
Acerca de la autora y los autores.....	9

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Cumplimiento de informes, según JGM	5
Tabla 1. Cumplimiento de informes, según JGM	5
Gráfico 2. Cumplimiento de informes, según JGM	6

El informe de gestión: herramienta de la rendición de cuentas

La orientación estratégica del gobierno, la administración general del país, la implementación de políticas públicas y la gestión política son funciones estratégicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Rubio et al, 2020). La gestión política es la función que se ocupa de la comunicación pública, las relaciones con la sociedad y las relaciones con el Poder Legislativo a través de la iniciativa parlamentaria del Poder Ejecutivo y la rendición de cuentas política. Informar y explicar sobre la marcha de la gestión de gobierno al Congreso es una responsabilidad ineludible del presidente (en el informe del 1 de marzo sobre el estado de la Nación) y del Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación (en los informes de gestión) para con el Congreso Nacional.

El contexto de crisis social, económica y sanitaria por pandemia impuso nuevos desafíos para el ejercicio de esas funciones. La nueva normalidad de 2021 requiere que muchas de las adaptaciones que se hicieron durante 2020 se consoliden para apoyar su pleno funcionamiento. Las escuelas o las legislaturas de todo el país, por ejemplo, están en la búsqueda de un nuevo equilibrio entre la presencialidad y la virtualidad para funcionar adecuadamente. Estos arreglos institucionales son clave para retomar un pleno funcionamiento de todas las funciones del Estado.

La rendición de cuentas, como responsabilidad del ejecutivo al legislativo, necesita retomar un ritmo constante sin compases de espera. El rol del JGM frente al Congreso es estratégico para informar y explicar sobre la marcha del gobierno. El rol del Congreso en formular preguntas relevantes y enfocadas es indispensable para un monitoreo asertivo sobre la acción del ejecutivo. El informe de gestión es fundamental para ejercer el control legislativo y ciudadano, a través de preguntas y respuestas públicas, sobre el trabajo del ejecutivo en la orientación estratégica de gobierno.

El desafío del primer año, el año de la pandemia

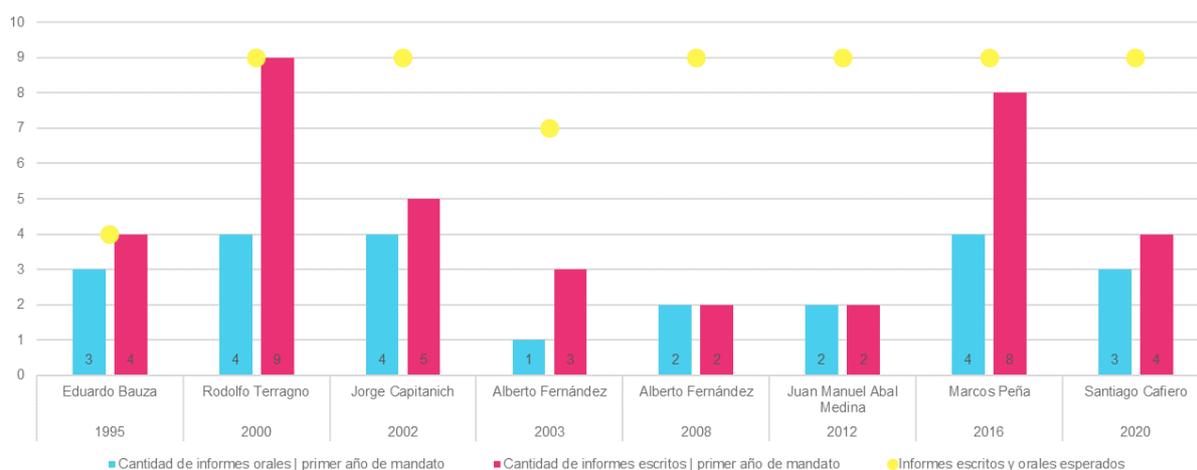
En 2020, primer año de mandato del presidente Fernández, el JGM presentó el 44% de los informes escritos que debía presentar al Congreso (cuatro de nueve: el 125, 126, 127 y 128; dos al Senado y dos a Diputados). Esta cifra es menor al promedio de 62% de los primeros años de presidentes anteriores. Además, presentó sólo el 33% de los informes orales (dos al Senado y uno a Diputados), un tercio de lo esperable y un promedio similar a los anteriores primeros años de mandato (38%). La situación de pandemia por COVID-19, la crisis sanitaria, social y económica, la lenta adaptación del Estado al trabajo remoto y la falta de acuerdo entre los poderes para fijar fecha de informe contribuyeron con el bajo cumplimiento.

Los primeros años de mandato de los presidentes nunca fueron buenos para la rendición de cuentas (ver gráfico 1). Sólo en los años 1995, 2000 y 2016 el cumplimiento de los informes escritos fue superior al promedio. En general, los informes orales no llegan a la mitad de las presentaciones que exige la Constitución Nacional para el período 1995-2020.

En promedio, el nivel de cumplimiento de los informes escritos y orales durante los primeros 25 años fue muy bajo: 1 de cada 2 escritos y 4 de cada 10 orales llegaron a concretarse. El análisis de todas las jefaturas muestra importantes variaciones dentro de una misma administración de gobierno. Los perfiles de los 15 políticos que

ejercieron el cargo de la JGM inciden en su predisposición a cumplir con esta obligación constitucional (Aquilino et al, 2016). Sus gestiones fueron definidas por sus personalidades, sus objetivos y, a su vez, estuvieron condicionadas por los contextos con los que tuvieron que lidiar (Rubio et al, 2020). El resultado de esto es una importante heterogeneidad en los modelos de gestión del organismo. En particular la rendición de cuentas fue muy inconstante desde 1995 (**Tabla 1**).

GRÁFICO 1. Cantidad de informes orales y escritos, e informes esperados, según Jefe de Gabinete de Ministros (1995-2020)



Fuente: elaboración propia.

TABLA 1. Cumplimiento de informes escritos, orales y asistencia a cámaras, según Jefe de Gabinete de Ministros (1995-2020)

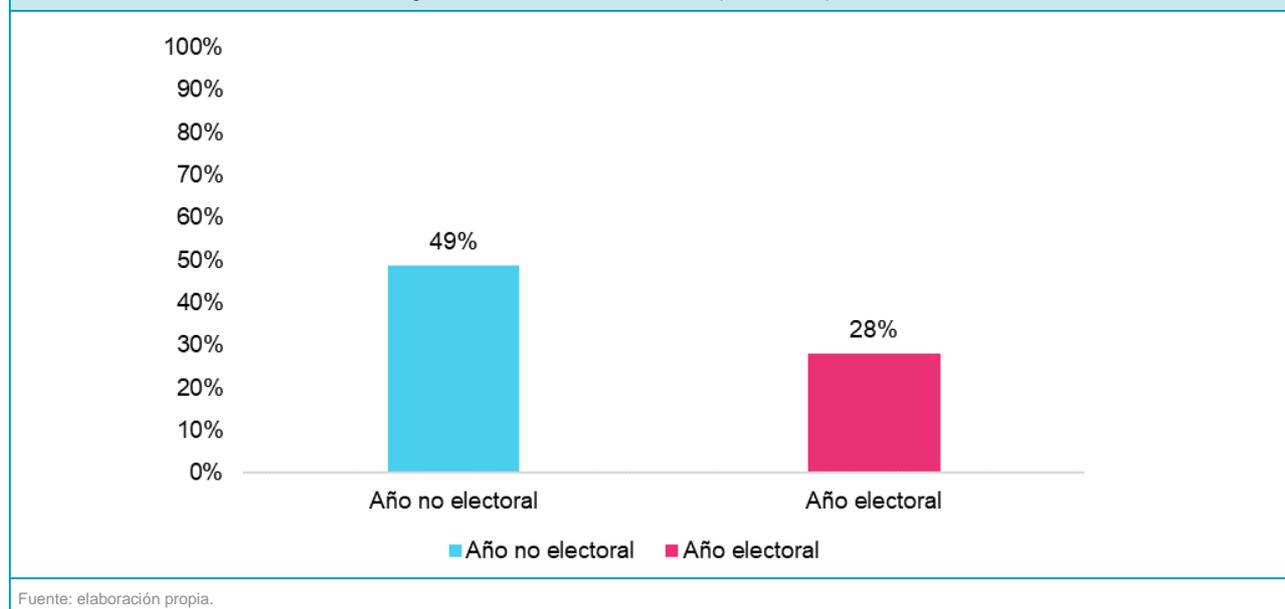
Funcionario	Período	Tasa de presentación Informes escrito	Tasa de presentación Informe oral	Distribución de Informe oral entre cámaras (HSN)	Distribución de Informe oral entre cámaras (HCDN)
Eduardo Bauza	1995-96	100%	80%	50%	50%
Jorge Rodríguez	1996-99	100%	54%	68%	32%
Rodolfo Terragno	1999-00	88%	50%	75%	25%
Chrystian Colombo	2000-01	40%	10%	100%	0%
Jorge Capitanich I	2002-02	50%	50%	100%	0%
Alfredo Atanasof	2002-03	40%	30%	33%	67%
Alberto Fernández	2003-08	36%	30%	50%	50%
Sergio Massa	2008-09	13%	13%	0%	100%
Aníbal Fernández I	2009-11	22%	22%	60%	40%
Juan Manuel Abal Medina	2011-13	17%	17%	67%	33%
Jorge Capitanich II	2013-15	89%	89%	50%	50%
Aníbal Fernández II	2015-15	0%	0%	0%	0%
Marcos Peña	2015-19	94%	56%	45%	55%
Santiago Cafiero	2019-20	44%	33%	67%	33%
Promedio	1995-20	52%	38%	55%	38%

Fuente: elaboración propia.

El desafío del segundo año, el año electoral

Los datos indican que se presentan menos informes orales durante años electorales (Aquilino et al., 2015). En los años que hay elecciones, la probabilidad de que el Jefe de Gabinete asista al Congreso disminuye en más de 20 puntos porcentuales. La menor presencia del JGM en las cámaras durante año electorales puede indicar que esta instancia de rendición de cuentas no es vista como un momento para la construcción política o como una instancia para llegar a los ciudadanos. Otra posible explicación es que durante el periodo de elecciones la coordinación entre los poderes se vuelve todavía más complicada, lo cual podría verse reflejado en una menor tasa de acuerdo entre ambos poderes sobre la fecha de la presentación de informes.

GRÁFICO 2. Tasa de informes orales, según año electoral o no electoral (1995-2020)



En síntesis: menos excepciones y más coordinación

Los datos muestran que se verifica la tendencia al bajo cumplimiento con la obligación de presentar informes de gestión del ejecutivo al legislativo durante el primer año de gobierno. El primer año de mandato presidencial (2020) hubo un bajo cumplimiento de la presentación de informes escritos (44% igual al promedio) y orales (33% por debajo del promedio) como en primeros años de presidencias anteriores.

Además, también se observa la tendencia al aumento constante de la cantidad de preguntas en informes escritos y orales desde 2014. El número absoluto de preguntas y respuestas es cercano a las 5.000 para el primer año de gestión de las últimas dos presidencias (2016 y 2020). Un número muy superior a los primeros años de la existencia de la JGM.

La tendencia de menor cumplimiento de la obligación de rendir cuentas en años electorales alerta sobre la posibilidad de disminución de la presentación de informes

escritos y orales durante 2021. Es necesario generar los acuerdos políticos para revertir esta regla informal.

De cara al segundo año de gobierno y de la pandemia, es necesario retomar, o eventualmente reformar para hacerla más efectiva, la presentación continuada de informes de gestión escritos y orales que informen sobre la orientación estratégica gobierno. Es fundamental que tanto el JGM como el Congreso acuerden sistemática y rutinariamente una fecha de informe mensual tal como es mandado por la Constitución Nacional. También es necesario ordenar el informe de manera racional: que abarque temas estratégicos de gestión de gobierno, que focalice las preguntas y respuestas en temas de interés nacional.

El JGM tiene la potestad de fijar una agenda temática para la realización de las preguntas de los legisladores que le otorga el reglamento de las cámaras. Puede ordenarla en función de las prioridades estratégicas o las Misiones País como las denomina el Consejo Económico y Social. Puede elegir un tema para profundizar, la respuesta a la crisis por pandemia de COVID19, por ejemplo. Necesitamos hacer del informe un momento efectivo y dinámico de rendición de cuentas. Es clave para mejorar la calidad y accesibilidad de la información pública sobre aspectos fundamentales del desarrollo nacional.

Bibliografía

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, E. Suaya, A. Estévez, S. y Frascheri, F. (Julio de 2016). 20 años de rendir cuentas: los informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso (1995-2015). Documento de Políticas Públicas / Análisis N°170. Buenos Aires: CIPPEC

Calvo, E. (2014). *Legislator success in fragmented congresses in Argentina: Plurality cartels, minority presidents, and lawmaking*. Cambridge University Press.

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.

Gelli, M.A., (2004). *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. Buenos Aires: La Ley

Helmke, G., & Levitsky, S. (2003). *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*. Notre Dame/Ind.: Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper 307, 2003, 31 pp.

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Informes al Congreso. Disponibles en línea <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso>

O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126. Oszlak, O. (2003). ¿ Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable. In ponencia presentada al VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD: Panamá.

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.

Acerca de la autora y los autores



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

Natalia Aquilino

– [Directora de Monitoreo y Evaluación de Políticas en 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).

Emiliano Arena

– [Coordinador 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 Scolari

– [Consultor de Monitoreo y Evaluación de 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).

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 Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

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.

