

UNIVERSIDAD
AUSTRAL



ESCUELA DE GOBIERNO

SOMOSAUSTRAL



Autor

Marcelo Bermolén

- Director del Observatorio de Calidad Institucional de la Universidad Austral.
- Profesor de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral.
- Especialista en acceso a la información pública, calidad institucional y transparencia electoral.



ESCUELA
DE GOBIERNO

SOMOSAUSTRAL

LA DEVALUADA FIGURA DEL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS. GUILLERMO FRANCOS, EL #22.

Un recorrido desde su creación, sus protagonistas y el análisis de los
datos duros



Objetivo del informe

El presente informe tiene como objetivo, examinar la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, su creación, su diseño institucional y los resultados de su puesta en práctica.

Analizar algunos datos duros de ese recorrido, a partir de la nómina y duración de los Jefes de Gabinete -desde la primera designación en julio de 1995 hasta el presente-.

Destacar algunos hechos y situaciones especiales que permitan arribar a algunas consideraciones específicas de esta institución tan peculiar.

Señalar notas de color, carencias, opacidades y omisiones, de su funcionamiento controversial, tras casi 29 años de ejercicio y en ocasión de la asunción del Jefe de Gabinete N° 22.

Antecedentes

- La reforma constitucional de 1994, dentro de sus extensas modificaciones, creó nuevos órganos constitucionales como el Consejo de la Magistratura, la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo de la Nación y el Ministerio Público Fiscal. También incorporó la figura del Jefe de Gabinete, con la aspiración de que funcionara como un “primus inter pares”, inspirado en el rol que en las democracias parlamentarias cumple la figura de un primer ministro.
- **A casi 29 años de su puesta en funcionamiento**, más allá de las múltiples facultades constitucionales -arts. 100 y 101 de la Constitución Nacional (CN), Ley 22.520 (Título V), Decreto 684/2003 (art. 16) y normas concordantes- **no ha logrado afianzarse con el rol que imaginaron los convencionales constituyentes a la hora de implementar la reforma.**
- Entre las más destacadas de sus competencias: "Ejercer la administración general del país", "Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente", "Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional...", "Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional" (art. 100 CN), "Efectuar los nombramientos de los empleados de la Administración Pública...", "ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente", y "...concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno" (art.101 CN).



Antecedentes

- Si bien **en las formas, aparece como el ministro con mayor poder, resultaría ser -a la vez- el más expuesto**, en tanto **es el único** “con responsabilidad política ante el Congreso” **que puede ser interpelado por el órgano legislativo** (en cualquiera de las dos Cámaras) **a los efectos de considerar una "moción de censura" “y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras”** (art 101 CN), sin limitación a causales específicas, permitiéndose -a priori- una amplia fundamentación que en general se vincula con pérdida de confianza y/o mala gestión.
- En la práctica, **no es lo uno ni lo otro, y su accionar se parece más a una delegación de tareas burocráticas del Presidente que al desempeño de un súper ministro**. Por otra parte, **los Jefes de Gabinete han incumplido, mayoritariamente, su deber de asistencia regular (mensual) al Congreso para presentar informes sobre “la marcha del gobierno”**, a punto que uno de los tres Jefes de Gabinete del gobierno saliente del presidente Alberto Fernández (Juan Manzur) estuvo casi un año calendario sin asistir a la Cámara de Diputados.
- Por otra parte, más allá de ser presentados algunos pedidos de interpelación, **el Congreso jamás aprobó una moción de censura contra un Jefe de Gabinete en funciones, no ejerciendo nunca esa facultad de remoción**.
- **El Jefe de Gabinete** -al igual que los restantes ministros- **también puede ser pasible de juicio político**, procedimiento especial que requiere de mayorías agravadas para la acusación y juzgamiento por las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente (arts. 53, 59 y 60 CN).



Lista histórica

	Jefe de Gabinete	Días	Período	Presidente	Partido
1	Eduardo Bauzá	275	8 de julio de 1995 - 8 de abril de 1996	Carlos Saúl Menem	Partido Justicialista
2	Jorge Rodríguez	1341	8 de abril de 1996 - 10 de diciembre de 1999	Carlos Saúl Menem	Partido Justicialista
3	Rodolfo Terragno	301	10 de diciembre de 1999 - 6 de octubre de 2000	Fernando de la Rúa	Unión Cívica Radical
4	Chrystian Colombo	440	6 de octubre de 2000 - 20 de diciembre de 2001	Fernando de la Rúa	Unión Cívica Radical
5	Humberto Schiavoni	3	20 de diciembre de 2001 - 23 de diciembre de 2001	Ramón Puerta	Movimiento de Integración y Desarrollo
6	Jorge Obeid	7	23 de diciembre de 2001 - 30 de diciembre de 2001	Adolfo Rodríguez Saá	Partido Justicialista
7	Antonio Cafiero	3	30 de diciembre de 2001 - 2 de enero de 2002	Eduardo Camaño	Partido Justicialista
8	Jorge Capitanich	121	2 de enero de 2002 - 3 de mayo de 2002	Eduardo Duhalde	Partido Justicialista
9	Alfredo Atanasof	387	3 de mayo de 2002 - 25 de mayo de 2003	Eduardo Duhalde	Partido Justicialista
10	Alberto Fernández	1660	25 de mayo de 2003 - 10 de diciembre de 2007	Néstor Carlos Kirchner	Partido Justicialista



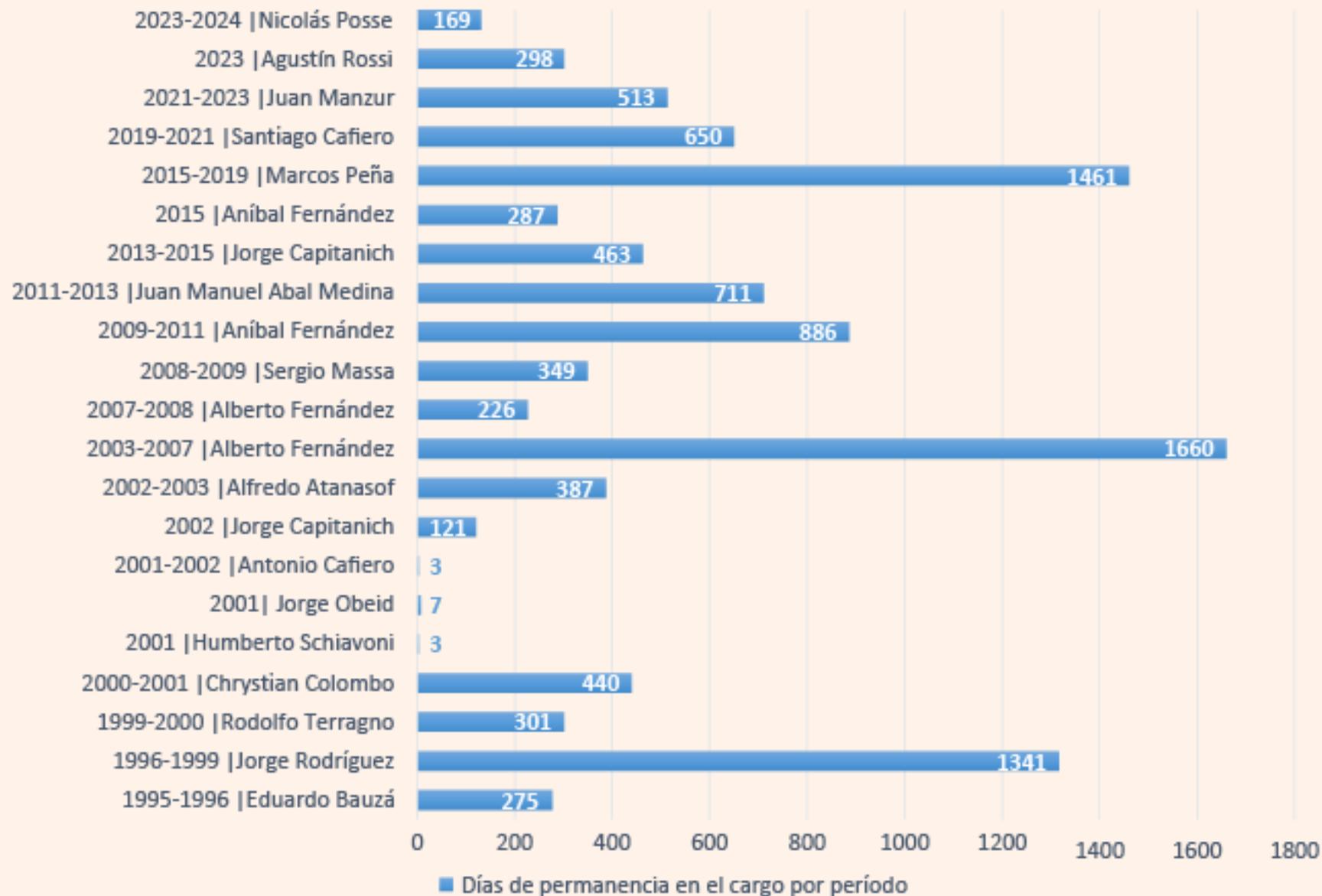
Lista histórica

	Jefe de Gabinete	Días	Período	Presidente	Partido
11	Alberto Fernández	226	10 de diciembre de 2007 - 23 de julio de 2008	Cristina Fernández de Kirchner	Partido Justicialista
12	Sergio Massa	349	23 de julio de 2008 - 7 de julio de 2009	Cristina Fernández de Kirchner	Partido Justicialista
13	Aníbal Fernández	886	7 de julio de 2009 - 10 de diciembre de 2011	Cristina Fernández de Kirchner	Partido Justicialista
14	Juan Manuel Abal Medina	711	10 de diciembre de 2011 - 20 de noviembre de 2013	Cristina Fernández de Kirchner	Partido Justicialista
15	Jorge Capitanich	463	20 de noviembre de 2013 - 26 de febrero de 2015	Cristina Fernández de Kirchner	Partido Justicialista
16	Aníbal Fernández	287	26 de febrero de 2015 - 10 de diciembre de 2015	Cristina Fernández de Kirchner	Partido Justicialista
17	Marcos Peña	1461	10 de diciembre de 2015 - 10 de diciembre de 2019	Mauricio Macri	Propuesta Republicana
18	Santiago Cafiero	650	10 de diciembre de 2019 - 20 de septiembre de 2021	Alberto Fernández	Partido Justicialista
19	Juan Manzur	513	20 de septiembre de 2021 - 15 de febrero de 2023	Alberto Fernández	Partido Justicialista
20	Agustín Rossi	298	15 de febrero de 2023 - 10 de diciembre de 2023	Alberto Fernández	Partido Justicialista
21	Nicolás Posse	169	10 de diciembre de 2023 - 27 de mayo de 2024	Javier Milei	La Libertad Avanza



ESCUELA
DE GOBIERNO

Lista histórica



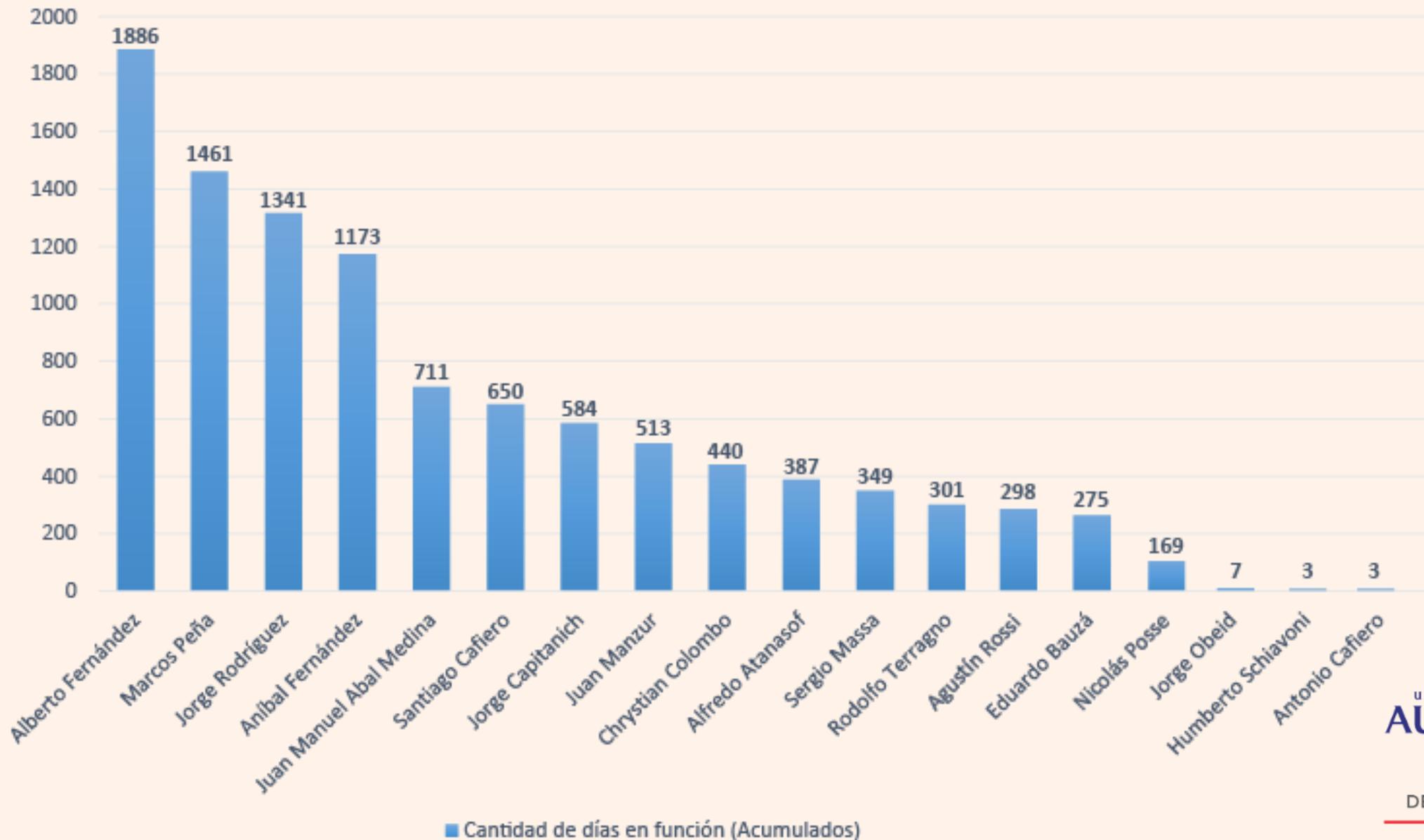
Ranking de permanencia

	Jefe de Gabinete	Días
1	Alberto Fernández *	1886
2	Marcos Peña	1461
3	Jorge Rodríguez	1341
4	Aníbal Fernández *	1173
5	Juan Manuel Abal Medina	711
6	Santiago Cafiero	650
7	Jorge Capitanich *	584
8	Juan Manzur	513
9	Chrystian Colombo	440
10	Alfredo Atanasof	387
11	Sergio Massa	349
12	Rodolfo Terragno	301
13	Agustín Rossi	298
14	Eduardo Bauzá	275
15	Nicolás Posse	169
16	Jorge Obeid	7
17	Humberto Schiavoni	3
18	Antonio Cafiero	3

(*) Cantidad de días acumulados en dos períodos de mandato



Ranking de permanencia



Análisis de la información

- El primer Jefe de Gabinete de ministros **fue designado el 8 de julio de 1995** -por disposición transitoria de la CN- a consecuencia del pacto de Olivos y durante la asunción de la segunda presidencia de Carlos Menem, recayendo ese nombramiento en la persona de **Eduardo Bauzá, quien paradójicamente ostentó uno de los mandatos mas cortos en esa función (275 días).**
- Desde entonces, **veintiún (21)** Jefes de Gabinete ocuparon ese cargo, siendo **el entrante Jefe de Gabinete Guillermo Francos, el número veintidós (22).** Ello, **a lo largo de doce (12) mandatos presidenciales y 11 presidentes (Cristina Fernández de Kirchner fue la única mandataria reelecta),** lista histórica **que incluye a los cortos y excepcionales mandatos presidenciales surgidos de la crisis del 2001.**
- En relación a personas físicas, **esas 22 designaciones como Jefe de Gabinete recayeron en 19 políticos diferentes,** dado que **tres de ellos ejercieron el mismo cargo por segunda vez (Jorge Capitanich, Alberto Fernández, y Aníbal Fernández).**
- El **Jefe de Gabinete que más tiempo ejerció ese rol fue el ex presidente de la Nación, Alberto Fernández, durante 1886 días,** sucesivamente y sirviendo a dos presidentes diferentes: **Néstor Kirchner (1660 días) y Cristina Fernández de Kirchner (226 días).**
- **Nicolás Posse se constituye en el Jefe de Gabinete -de un presidente electo por mandato popular- que menos tiempo duró en el cargo, con apenas 169 días de gestión.** Si bien **Jorge Capitanich duró 121 días en su primera incursión como Jefe de Gabinete de Eduardo Duhalde (investido excepcionalmente como presidente por la Asamblea Legislativa) sumó luego otros 463 días con Cristina Fernández de Kirchner en el mismo rol, acumulando un total de 584 días en tal función.**



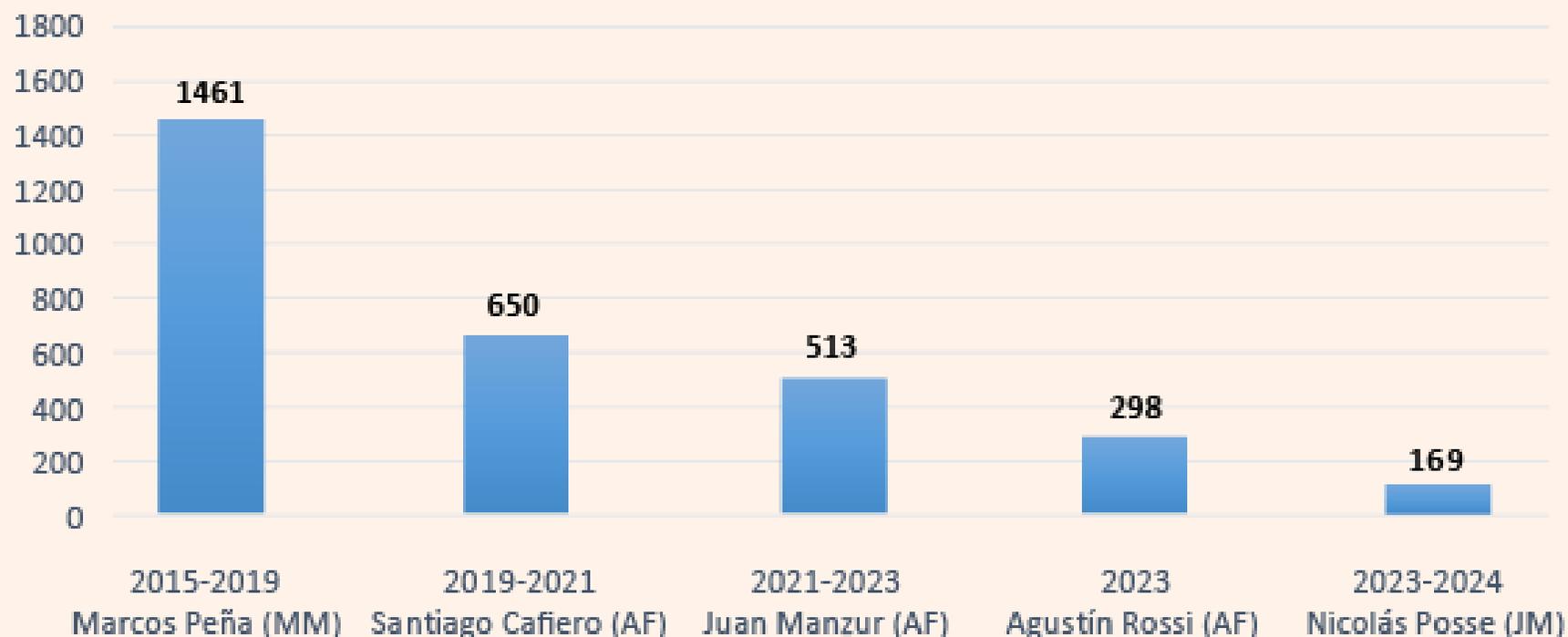
Análisis de la información

- La **Constitución Nacional** establece que: **“El Jefe de Gabinete no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio.”**(art. 100 in fine). Por lo que **la decisión de Guillermo Francos de disolver el Ministerio del Interior (por primera vez en la historia)** -que estuviera a su cargo hasta la nueva designación- y su decisión de poner aquellas competencias bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, **podría leerse como una maniobra para retener y ejercer ambas funciones**. Desde la sanción de la constitución argentina, y luego de la unificación, cada mandatario argentino tuvo su cartera política de Interior -esencial para la relación con los gobernadores-, incluso aquellos que accedieron al poder por vías no democráticas.
- Sólo dos Jefes de Gabinete iniciaron y concluyeron el mandato presidencial que los invistiera en el cargo: **Alberto Fernández** junto a Néstor Kirchner (1660 días) y **Marcos Peña** con Mauricio Macri (1461 días).
- Desde que **Marcos Peña completara sus cuatro años en ese rol durante la presidencia de Mauricio Macri**, la permanencia en dicha función de los sucesivos jefes de gabinete -en diferentes presidencias- ha ido en constante descenso. Así, **Santiago Cafiero permaneció 650 días** en funciones (entre 2019 y 2021), **su sucesor Juan Manzur completó 513 días** (entre 2021 y 2023), **Agustín Rossi con 298 días** cerró el mandato de Alberto Fernández (2023), sumándose a tal caída el saliente -primer jefe de gabinete de Javier Milei- **Nicolas Posse con apenas 169 días en funciones**, quién ostenta hasta aquí la peor marca. Este deterioro notable e incipiente, constituye un desafío para el nuevo jefe de gabinete Guillermo Francos.
- Paradójicamente, **las dos peores marcas de permanencia de un Jefe de Gabinete al servicio de un presidente electo democráticamente, las ostentan el primero en funciones, Eduardo Bauzá con 275 días (1995-1996); y el último, Nicolás Posse con 169 (2023-2024).**



Desgaste de permanencia en las últimas presidencias

Caída en la duración, en días, de los mandatos de jefes de gabinete en las últimas presidencias



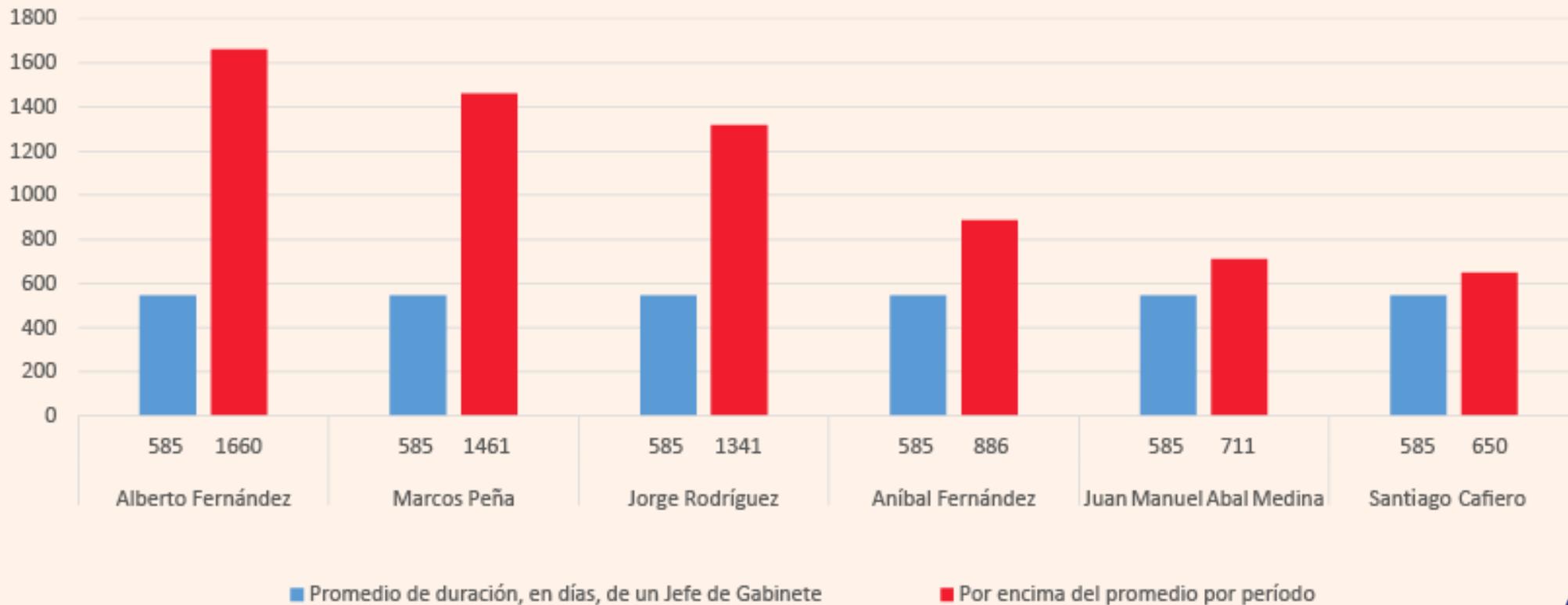
Análisis de la información

- Quizás porque dentro de sus funciones se encuentra coordinar el seguimiento de la relación fiscal entre la Nación y las provincias, varios Gobernadores y ex Gobernadores fueron convocados para ejercer el cargo de Jefe de Gabinete: **Jorge Capitanich (Chaco)**, **Juan Manzur (Tucumán)**, **Jorge Obeid (Santa Fe)** y **Antonio Cafiero (Buenos Aires)**. Estos dos últimos con un paso brevísimo durante la crisis de 2001.
- **El promedio de duración de un Jefe de Gabinete en funciones desde que se implementó tal institución, es de 585 días*** (menos de 20 meses) contabilizando sus mandatos de modo individual y por presidencia. **Por una cuestión metodológica y considerando la excepcionalidad de los sucesos de la crisis de 2001, no se contabilizan para dicho promedio la duración de los siguientes tres Jefes de Gabinete: Humberto Schiavoni (3 días con Ramón Puerta), Jorge Obeid (7 días con Adolfo Rodríguez Saá) y Antonio Cafiero (3 días con Eduardo Camaño).*
- Considerando **cada ejercicio individual**, sólo **seis Jefes de Gabinete superaron ese promedio**: **Alberto Fernández** (1660 días con Néstor Kirchner), **Marcos Peña** (1461 días con Mauricio Macri), **Jorge Rodríguez** (1341 días con Carlos Menem), **Aníbal Fernández** (886 días con Cristina Kirchner -primer mandato-), **Juan Manuel Abal Medina** (711 días con Cristina Kirchner -segundo mandato-) y **Santiago Cafiero** (650 días con Alberto Fernández).
- Considerando **cada ejercicio individual**, **doce Jefes de Gabinete no superaron tal promedio**. **Por una cuestión metodológica y considerando la excepcionalidad de los sucesos de la crisis de 2001, no se contabilizan para dicho promedio la duración de los siguientes tres Jefes de Gabinete: Humberto Schiavoni (3 días con Ramón Puerta), Jorge Obeid (7 días con Adolfo Rodríguez Saá) y Antonio Cafiero (3 días con Eduardo Camaño).*



PROMEDIO POR MANDATO INDIVIDUAL

Jefes de Gabinete que superaron el promedio de duración en funciones



Análisis de la información

- **Alberto Fernández** (con Néstor y Cristina Kirchner) y **Jorge Capitanich** (con Eduardo Duhalde por 121 días y Cristina Kirchner por 463 días) **fueron los únicos Jefes de Gabinete que ejercieron ese rol acompañando a dos diferentes presidentes.**
- Aníbal Fernández, ejerció también el cargo en dos ocasiones, asistiendo a una misma figura presidencial en sus distintos mandatos. Fue Jefe de Gabinete durante 886 días en el primer período de Cristina Fernández de Kirchner y por 287 en el segundo. **Ejerciendo ese rol cerró ambos mandatos de la ex presidenta.**
- **El Presidente Alberto Fernández igualó**, con la designación final de Agustín Rossi al frente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, **el récord de Cristina Fernández de Kirchner de contar con tres (3) Jefes de Gabinete en cada mandato presidencial.**
- En términos de identidad, de los dieciocho (18) Jefes de Gabinetes que ya han ejercido y salido del cargo, **sólo un apellido se repite por lazos de consanguineidad** y es el de **Cafiero**. **Antonio Cafiero** fue -simbólicamente- por 3 días Jefe de Gabinete de Eduardo Camaño durante los sucesos del 2001 y su nieto **Santiago Cafiero** ejerció por 650 días el mismo cargo, siendo el primer Jefe de Gabinete de Alberto Fernández.



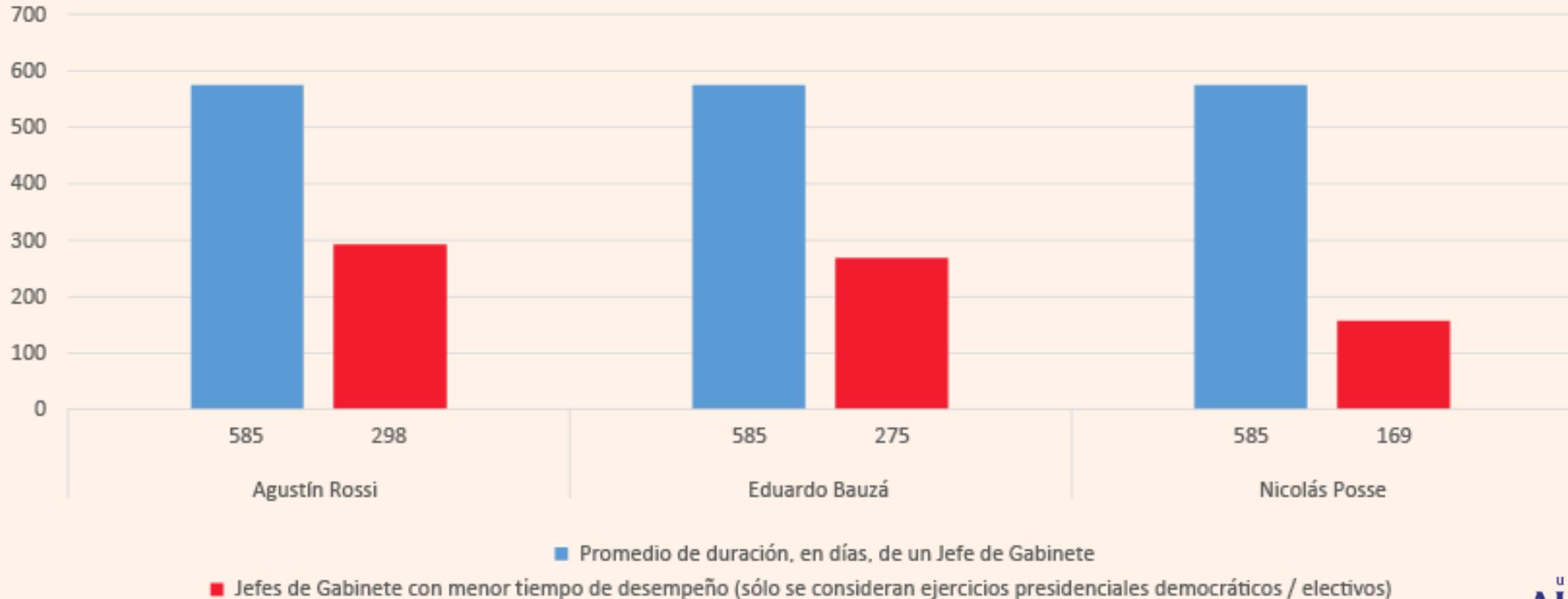
Análisis de la información

- Podría decirse que las segundas incursiones como Jefe de Gabinete, no fueron duraderas para **Alberto Fernández** ni para **Aníbal Fernández**, cuyas marcas apenas alcanzaron los 226 y 287 días, respectivamente. Distinta fue la suerte de **Jorge Capitanich** que pasó de cumplir apenas 121 días con Eduardo Duhalde a alcanzar 463 días de administración en su segunda versión.
- **Curiosamente, los tres únicos Jefes de Gabinete con segunda gestión en el cargo, la desempeñaron acompañando a Cristina Fernández de Kirchner.** En otros términos, Cristina Fernández de Kirchner es la única mandataria que dio segundas oportunidades a ex Jefes de Gabinete para volver a desempeñar esa función.
- Si se toman mandatos presidenciales democráticos (por elección popular), los Jefes de Gabinete con menor tiempo de desempeño son: **Agustín Rossi (298 días** en la presidencia de Alberto Fernández), **Eduardo Bauza (275 días** en la segunda presidencia de Carlos Menem), y **Nicolás Posse (169 días** en la presidencia de Javier Milei).



PROMEDIO POR MANDATO INDIVIDUAL

Jefes de Gabinete con menor promedio de duración en funciones



Análisis de la información

- **Alberto Fernández es el único Jefe de Gabinete que llegó a ser Presidente de la Nación.**
- **El gobierno de Alberto Fernández ha sido el que congregó la mayor cantidad de ex Jefes de Gabinete en diferentes roles:** Alberto Fernández (Presidente de la Nación), Sergio Massa (Ministro de Economía), Aníbal Fernández (Ministro de Seguridad) y Santiago Cafiero (Ministro de Relaciones Exteriores), en una administración que algunos críticos han tildado de gestión deficiente.
- **Nunca una mujer ejerció el rol de Jefa de Gabinete.** Los responsables de doce (12) diferentes intervalos presidenciales -a lo largo de casi 29 años de funcionamiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros-, muchos de ellos encabezados por mandatarios que abogan (o han abogado) por la igualdad de género y el cupo femenino en la función pública, no hallaron idónea a una mujer para ejercer el cargo y promover su designación.
- **La Constitución Nacional establece que:** *“el Jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno”* (artículo 101 CN). **El más cumplidor de dicha encomienda constitucional ha sido Marcos Peña** (único Jefe de Gabinete de Mauricio Macri), mientras que **entre los mayores infractores se encuentran, Juan Manzur, Rodolfo Terragno, Juan Manuel Abal Medina, Sergio Massa y Chrystian Colombo.** (Fuente: Chequeado)
- **A mediados de mayo, Nicolás Posse concurre por primera y única vez al Congreso** a dar su informe (ante el Senado de la Nación).



Conclusiones

- **La Jefatura de Gabinete resulta en la práctica un ministerio más**, cuyo mayor poder se encuentra en la administración de los recursos y la reasignación de las partidas presupuestarias y en la absorción de múltiples tareas burocráticas que con anterioridad recaían en la figura del Presidente.
- **Su pretendido rol de instituto de una democracia semiparlamentaria, con superioridad sobre sus pares, manejo pleno del gobierno y moción de censura por parte del Congreso, es en la práctica una utopía**, más allá de los deseos de los convencionales constituyentes autores de la reforma de 1994.
- En nuestro sistema hiperpresidencialista, **el Presidente sigue concentrando su carácter de jefe político, titular del gobierno y cabeza del Poder Ejecutivo Nacional. El Jefe de Gabinete no es más que un ministro coordinador al mismo nivel del resto de los ministros**, aunque tiene competencias específicas en materia de presupuesto, decretos de necesidad y urgencia, legislación delegada y veto parcial. En las materias propias de cada uno de los Ministros, **el Jefe de Gabinete carece de autoridad para impartirles órdenes**. Y en su relación con el Presidente **es un subordinado de confianza**.
- **La inasistencia del Jefe de Gabinete a las Cámaras o la omisión del envío de informes al Congreso carece en la práctica de cualquier tipo de sanción.**

Conclusiones

- En los datos duros, Alberto Fernández aparece como el Jefe de Gabinete más poderoso de estos casi 28 años de ejercicio de esa figura y el único en alcanzar la Presidencia de la República. **Para muchos, un fuerte contraste entre aquella fortaleza y su débil gestión presidencial.**
- **Sólo dos presidentes tuvieron un único Jefe de Gabinete en el ejercicio de sus mandatos: Néstor Kirchner y Mauricio Macri.** (*excluyendo a los tres presidentes -de menos de una semana- durante la crisis de 2001)
- **Cuatro presidentes tuvieron/tienen dos Jefes de Gabinete durante su gestión: Carlos Menem, Fernando de la Rúa, y Eduardo Duhalde, a los que se suma el actual mandatario Javier Milei.**
- **Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández, ostentan el récord de reemplazar tres Jefes de Gabinete en cada uno de sus mandatos presidenciales.**
- **El primer Jefe de Gabinete de Javier Milei, Nicolás Posse, ostenta la peor marca de permanencia en ese cargo -al servicio de un presidente con mandato electivo-, alcanzando apenas 169 días.**
- **Ninguna mujer fue designada en ese rol hasta el presente.**



Conclusiones

- **El Congreso jamás ejerció la llamada moción de censura para remover un Jefe de Gabinete.** Tal vez, porqué esa jugada carece del impacto inicialmente imaginado, en la medida que la figura del Jefe de Gabinete se ha devaluado hasta convertirse en un ministro coordinador y porque su remoción no impide que el presidente vuelva a nombrarlo, ni conlleva la necesidad para el poder ejecutivo de contar con la aprobación legislativa para una nueva designación.
- **Como tantas innovaciones controvertidas incorporadas por la constitución de 1994,** que la política se ha encargado de trastocar alterando su espíritu (ej. Consejo de la Magistratura), **la figura del Jefe de Gabinete -en su recorrido- ha perdido brillo, prestigio y peso real.**



SOMOSAUSTRAL

Muchas gracias.

www.austral.edu.ar

