

EL ROL INSTITUCIONAL DEL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS EN EL PRESIDENCIALISMO ARGENTINO

I. Aproximación al presidencialismo en la historia institucional de Argentina	123
II. La reforma constitucional en el ámbito del Poder Ejecutivo .	125
III. El jefe de Gabinete de Ministros	126

EL ROL INSTITUCIONAL DEL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS EN EL PRESIDENCIALISMO ARGENTINO

I. APROXIMACIÓN AL PRESIDENCIALISMO EN LA HISTORIA INSTITUCIONAL DE ARGENTINA

1. *El acrecentamiento de los “Ejecutivos”*

Desde los orígenes de nuestros antecedentes institucionales, ya sea en la época colonial como en la de la Independencia y posterior organización nacional, el *órgano Ejecutivo* ha poseído una *acentuada envergadura con cierto predominio* sobre el rol gubernamental de los órganos Legislativo y Judicial.

Diego Valadés ha realizado un pormenorizado y enjundioso estudio histórico intitulado *El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX*,¹ en que nos expresa: “Los elementos fundamentales que pueden apuntarse como comunes a los países latinoamericanos y que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX son: 1o. Tradición indígena; 2o. Afirmación del poder nacional; 3o. Tendencias federalista y centralista; 4o. Poder de la Iglesia; 5o. Sistemas electorales; 6o. Organización social; 7o. Responsabilidad política del Ejecutivo; 8o. Presiones externas; 9o. Inestabilidad institucional; 10o. Incultura política”.

Y continúa: “Es evidente que no todos los anteriores elementos han tenido el mismo peso específico en el fortalecimiento del poder presidencial, durante el siglo XIX en América Latina. Salta a la vista, por ejemplo, que la tradición indígena es virtualmente inexistente en los países del ahora llamado “cono sur”, y en el caso de Brasil no se puede hablar de una tradición presidencialista durante el siglo XIX; sin embargo, el Imperio sí encarnó la idea del Ejecutivo fuerte”.

Junto a estas particularidades de nuestra historia institucional, debemos recordar el fortalecimiento del Ejecutivo tan connatural a diversos siste-

1 Valadés, Diego *et al.*, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994, pp. 207-223.

mas políticos en el siglo XX, fortalecimiento que no parece que vaya a detenerse ni atenuarse en el futuro, y que ha producido un desplazamiento de funciones estatales de tal entidad, que de modo indubitable podemos afirmar que los “Ejecutivos” se han transformado en el eje del poder, en el motor impulsor en los procesos políticos del Estado, a diferencia de los siglos XVIII y XIX en los que dicha misión recaía sobre los *Legislativos*.

Este arduo tema ha sido analizado con suma agudeza, entre otros, por César Enrique Romero² en un conocido y lúcido trabajo que intituló “*El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea*” y en el que señala las principales circunstancias históricas que han coadyuvado a este fenómeno institucional, al que llamó la elefantiasis de los Ejecutivos, y entre las que destaca: a) Frecuencia de los estados de emergencia; b) Atribuciones militares; c) Conducción de las relaciones internacionales; d) Procesos de crecimiento y cambios económicos; e) Dirección burocrática; f) Delegación de facultades legislativas; g) Crisis de los parlamentos y de los partidos políticos; h) Decadencia del federalismo y tendencia hacia la “centralización”; i) Liderazgo y jefatura del Estado; j) Grupos de presión y factores de poder; k) Progreso técnico, científico y espacial; l) Masificación e industrialización de la sociedad actual, etcétera, a los que nosotros podríamos agregar como fenómenos posteriores, los procesos de integración y las implicaciones de la globalización.

2. *Los antecedentes del Poder Ejecutivo argentino*

Los antecedentes históricos de la historia patria, en nuestro caso, llevó a Juan Bautista Alberdi —el más lucido inspirador de nuestra Constitución Nacional— a definir al “Ejecutivo argentino” como un “*Ejecutivo fuerte*”, afirmando la necesidad de un “presidente constitucional” que pueda asumir las facultades de un rey, en el instante que la anarquía le desobedece como “presidente republicano”... “En vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre”.... “Dadle al PE todo el poder que sea necesario, pero dádsele a través de la Constitución”.³

2 Romero, César Enrique, quien fuera eminente constitucionalista y catedrático de nuestra Universidad Nacional de Córdoba, fallecido en 1976. Su trabajo está publicado en su libro *Temas constitucionales y políticos*, Universidad Nacional de Córdoba, 1971, pp. 28-62.

3 Alberdi, Juan Bautista, *Las bases*, Santa Fe, Castellví, 1957, cap. XXV, pp. 132-135.

Por otra parte, este fortalecimiento originario se vio acrecentado por un *largo proceso de concentración de poderes*, en el que fueron perdiendo entidad, por una parte, el Congreso de la Nación, en la relación horizontal y funcional de las competencias del gobierno federal; y por otra parte, las provincias, en la relación vertical y territorial de los poderes de los gobiernos provinciales con el gobierno federal. Ambos procesos de centralización o concentración de poderes, nosotros los hemos caracterizado y denominado, respectivamente, como la “*Ejecutivización*” o “*concentración*” de competencias del gobierno nacional en el Poder Ejecutivo, y la “*desfederalización*” o “*centralización*” de atribuciones de los estados provinciales federados, que progresivamente fueron absorbidas por el gobierno federal.

De allí que en nuestro diseño constitucional del poder, el presidente se constituya en el detentador más sobresaliente del poder político, “esta libre energía que gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano, por la creación continua del orden y del derecho”, al decir de Maurice Hauriou, produciendo un notable deterioro en el principio del equilibrio de los poderes del Estado, que llevó a muchos a reflexionar sobre la existencia en nuestra realidad política de un sistema “*hyper-presidencialista*” o de un “*cesarismo cuasi-democrático*”.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO DEL PODER EJECUTIVO

Ante esta circunstancia incontrastable de concentración en el órgano Ejecutivo, que afecta gravemente la división y el equilibrio de las funciones del poder estatal, los dos partidos mayoritarios, el Justicialista y el Radical, firmaron los Pactos de Olivos y de la Rosada, que se plasmaron en la Ley Declarativa de la Reforma No. 24.309, sancionada por el Congreso de la Nación el 29 de diciembre de 1993 y de la cual surge, expresamente, que uno de los objetivos fundamentales que perseguía la misma, era la *atenuación del sistema presidencialista* (Punto A del Núcleo de Coincidencias Básicas).

Para el cumplimiento de tan loable objetivo, se sancionaron diversas disposiciones en la reforma constitucional, en las que el pensamiento del constituyente de 1994 pretendió —creemos que infructuosamente— amortiguar la expresada concentración Ejecutiva. En tal sentido es dable poner de resalto, entre otras y con efectos ambivalentes algunas, las si-

guientes disposiciones de la Reforma: a) El *acortamiento del periodo presidencial* a cuatro años, con opción a una sola *reelección* consecutiva y la *elección directa* por el pueblo; b) Las limitaciones y controles impuestos en la constitucionalización de los llamados *Decretos de necesidad y urgencia*, de la *Delegación de facultades legislativas* y de la *Promulgación parcial de leyes*.

De otro lado, las restricciones y controles prescritos en diversos procesos constitucionales, entre otros: a) La *designación de magistrados inferiores*; b) El otorgamiento originario al Congreso de la facultad para declarar la *intervención federal*; c) La constitución del *Ministerio Público* como un cuarto poder del Estado; d) La creación tanto de la *Auditoría General de la Nación* como de la *Defensoría del Pueblo*.

Finalmente y en la institución que aquí nos preocupa, debe destacarse la creación de una nueva institución dentro del ámbito presidencial, como lo ha sido la *Jefatura de Gabinete de Ministros* (en adelante JGM).

Desde ya, podemos adelantar que con gran parte de la opinión de los doctrinarios constitucionalistas, hemos coincidido que con *algunas* de dichas reformas, como lo demuestra lamentablemente la dinámica del poder en los tiempos que transcurren, no sólo no se cumplió el objetivo propuesto, sino que por el contrario, paradójicamente se acentuó, *se acrecentó aún más el fortalecimiento de la figura presidencial*.

Vamos ahora a realizar algunas reflexiones sobre la “normatividad” y la “normalidad” de la institución de la JGM, que no deja de manifestar un cierto intento de introducir un tenue ingrediente más propio de los sistemas parlamentaristas, intento que desde el retorno al régimen constitucional en 1983, con el presidente Alfonsín y el advenimiento del Partido Radical al gobierno, emergió con coincidencias y disidencias, en los estudios y análisis de políticos y constitucionalistas.

III. EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

1. *El pensamiento constituyente*

Frente a definatorias disposiciones que indudablemente acrecientan el predominio del PE, por el artículo 100 se ha creado el cargo de *jefe de Gabinete de Ministros* (JGM) como una institución destinada a coadyuvar al objetivo señalado de “la atenuación de la figura del presidente”.

Aquí es de capital importancia detenernos un poco en el análisis de cuáles fueron los fundamentos de los constituyentes que encabezaban la posición favorable a la instalación de la JGM, sin perjuicio de los coincidentes de otros criterios convencionales que veremos más abajo:

A. Para ello, debemos señalar que el miembro informante convencional radical, Enrique Paixao, sostuvo que este punto “consiste, precisamente, en incorporar al Poder Ejecutivo una figura que desagregando las tradicionales facultades que hoy están estructuradas en la cabeza del presidente de la Nación, dé al órgano Ejecutivo del gobierno nacional mayor dinamismo, mayor elasticidad para enfrentar los problemas de crisis y la garantía de que el pluralismo ha de ser el modo permanente en el ejercicio del poder por parte del Poder Ejecutivo nacional”... “Las cuatro jefaturas que nuestra Constitución pone en cabeza del presidente de la Nación: la del Estado, la de la administración, la de gobierno y la militar, son desagregadas en esta Reforma constitucional”... “La creación de la figura de un ministro como jefe de gabinete es el procedimiento elegido para desagregar la jefatura administrativa... que quizás no es la más importante por su gravitación política, pero sí por el peso de su labor en la vida cotidiana”.

Decía más adelante el citado convencional: “Estamos proponiendo una figura que dentro del régimen presidencialista, va a significar una atenuación de las facultades del presidente”.⁴ Este pensamiento es reiterado por el doctor Paixao, cuando en una obra posterior señala lo siguiente: “En otras palabras, la incorporación del Jefe de Gabinete de Ministros, a la vez que limitación del poder presidencial, debe ser considerada como un instrumento de la eficacia de la función pública”.⁵

B. En similar sentido se expresa el convencional justicialista Alberto García Lema, al diferenciar los conceptos de “*atenuación del presidencialismo*” en el que se acentúa el propósito de “un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los poderes del Estado”, del de “*flexibilización del presidencialismo*” que centra el análisis en el problema de la “*governabilidad*”. Las reformas tendieron, por una parte, a la

4 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, pp. 2212 y 2213.

5 Paixao, Enrique, *La Reforma de la Constitución explicada por miembros de la comisión de redacción*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994, pp. 309-311.

búsqueda de una mayor eficacia en dicho accionar y, por otra parte, a la aplicación extensiva de la teoría del control. Lo primero, se lograba diferenciando “la conducción política y estratégica del Estado”, de “la gestión corriente de los negocios públicos”. Lo segundo, “acrecentando los controles intraórganos e interórganos” sobre el Ejecutivo.⁶

2. *Las funciones constitucionales del Jefe de Gabinete*

Al JGM, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, se le han otorgado importantes *funciones* consignadas en el artículo 100 CN, entre las que merecen reseñarse la de:

- A. Ejercer la administración general del país (inciso 1) pero el artículo 99 inciso 1o. establece que el presidente es el “*responsable político de la administración*”, con lo cual se establece una diferencia entre “titularidad” y “ejercicio” del manejo de la administración;
- B. *Expedir los actos y reglamentos necesarios para ejercer las atribuciones de este artículo y aquellas que le delegue el presidente;*
- C. *Efectuar nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente;*
- D. *Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación, y en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el PE o por su propia decisión en el ámbito de su competencia;*
- E. *Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente;*
- F. *Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerio y de presupuesto, previa aprobación del PE;*
- G. Hacer recaudar las rentas y ejecutar la ley de Presupuesto, pero el inciso 10 del artículo 99 le *otorga al presidente la supervisión sobre el ejercicio de estas atribuciones;*
- H. *Refrendar los decretos reglamentarios de leyes, los que dispongan las sesiones de prórroga o convoquen las extraordinarias del Congreso, y los mensajes presidenciales de iniciativa legislativa;*

6 García Lema, Alberto, “Derecho constitucional”, *El Derecho*, 15 de diciembre de 1998, pp. 1-5.

- I. *Concurrir a las sesiones de las Cámaras para participar en debates, sin voto;*
- J. *Presentar junto a los restantes ministros, una memoria anual de los departamentos a su cargo;*
- K. *Producir los informes y explicaciones verbales y escritas que cualesquiera de las Cámaras solicite al PE;*
- L. *Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas, y conjuntamente con los demás ministros, los Decretos de necesidad y urgencia, y los que promulgan parcialmente leyes, debiendo someterlos personalmente dentro de los diez días a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.*

A su vez, por el artículo 101 CN: a) *Debe concurrir al Congreso mensual y alternativamente a cada Cámara para informar sobre la marcha del gobierno;* b) *Puede ser interpelado para una moción de censura por la mayoría absoluta del total de miembros de una Cámara;* y c) *Ser removido por mayoría absoluta del total de miembros de ambas Cámaras.*

3. *Opiniones propicias a la Jefatura de Gabinete*

Como hemos visto en el informe del convencional Paixao, este instituto constitucional surgió con fundamentos en el logro de mayor eficiencia y una mayor elasticidad para enfrentar los problemas de crisis, y por otro lado, de una atenuación y una limitación al poder presidencial.

Junto al pensamiento de los convencionales constituyentes que apoyaron la institución, en la doctrina han existido pronunciamientos igual o relativamente favorables, que son mencionados por Alberto García Lema en el trabajo citado en nota anterior y del cual los tomo para esta transcripción por orden alfabético:

- A. El jefe de Gabinete no ha sido interpretado en su real significación ni la trascendencia que la institución va a desarrollar en el proceso democrático, nos señala Juan F. Armagnague, quien fuera convencional constituyente.⁷
- B. En lo que llamaríamos la “letra” de las normas constitucionales nuevas, el sistema presidencialista ha cambiado algo. Esto nadie lo

⁷ Armagnague, Juan F., *Constitución de la Nación Argentina Comentada - Anotada - Concordada*, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo, 1999, pp. 372 y 373.

duda, o muy pocos. “La duda radica en otro campo: ¿se ha atenuado el presidencialismo en comparación con el diseñado en la Constitución histórica o, a la inversa, se ha reforzado? Se interroga Germán Bidart Campos⁸ y continúa:... El equilibrio que a la concentración del poder presidencial se ha querido imponer...está condicionado a múltiples variables, entre las que —ejemplificativamente— colacionamos por ahora el estilo personal de cada presidente y de su jefe de gabinete, y la composición partidaria pluralista que cada Cámara ofrezca en relación con el partido al que pertenezca el presidente de la República, sin perder de vista la dependencia que exhiba —o no— el Jefe de Gabinete respecto de aquél”.

- C. Juan Carlos Cassagne,⁹ habla de la atenuación en una “mínima proporción” del sistema presidencialista de gobierno.
- D. La Constitución de la realidad ha incorporado, con acierto, la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, como modo de atenuar el presidencialismo. Repetimos, el Jefe de Gabinete es al presidencialismo, lo que el primer ministro es al sistema parlamentarista, afirman Roberto Dromi y Eduardo Ménem,¹⁰ y estos autores citan a Ricardo Gil Lavedra,¹¹ cuando manifiesta que el Poder Ejecutivo se profesionaliza al distinguir entre un presidente, responsable político máximo del gobierno y un jefe de la Administración Pública, coordinador de todas las actividades del Poder Ejecutivo, responsable ante el Congreso.
- E. Los constitucionalistas estábamos de acuerdo, porque preferíamos no pasar al régimen semi-parlamentario que en su momento patrocinó el presidente Alfonsín, afirma Pedro J. Frías,¹² continuando: Pero ahora está ahí. Tenemos que sacar el mejor partido del Jefe de Gabinete como mediador entre el Congreso, los ministros y el presidente. Sacar el mejor partido no es otra cosa que atenuar el poder presidencial, sin volverlo impotente. La opinión deberá exigir que

8 Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional*, t IV, *La Reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Ediar, 1995, especialmente, pp. 415 y 426.

9 Cassagne, Juan Carlos, *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, pp. 251 y 252.

10 Dromi, R. y Ménem, E., *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1994, pp. 352 y 353.

11 Gil Lavedra, Ricardo, *Jefe de Gabinete y control del Ejecutivo*, en diario Clarín del 29-3-1994.

12 Frías, Pedro J., *Los valores sociales en la Constitución reformada*, en *La Ley*, Sección Doctrina, año 1994-E-853.

no sea un incondicional ni un rebelde. Que tenga personalidad propia y a pesar de ella, sea leal. Más todavía: que no aproveche su función para potenciar sus proyectos futuros: sí, la Jefatura de Gabinete puede ser un peldaño para la presidencia, por la notoriedad del cargo y el ejercicio de la gestión, pero si la aspiración personal es esa, compromete la independencia necesaria para arbitrar.

- F. El jefe de Gabinete tendrá como principal función la de ser el hombre sobre el cual se sostiene el presidente, manifiesta Daniel Gómez Sanchís,¹³ para quien, más allá de compartir o no su institucionalización, consideramos que se trata de una figura que de por sí no está destinada a resultar eficaz o inútil. Se trata de un intento más por hacer factible la gobernabilidad de un país caracterizado por el apasionamiento y falta de mesura de sus habitantes, la mezquindad de gran parte de sus dirigentes y la falta de experiencia y madurez en el ejercicio del sistema democrático.
- G. Por su parte, Humberto Quiroga Lavié, que fue convencional constituyente, manifiesta que la figura del jefe de Gabinete contribuye a la atenuación de los poderes presidenciales, a partir de la descentralización de competencias ejecutivas, tomando en consideración la dimensión que la institución adquiriría en épocas de crisis institucionales.

4. Nuestras reflexiones sobre el tema

Pero lamentablemente, estos loables objetivos se tornan de muy difícil alcance y realización, a poco que se repare que no obstante que el diseño básico de la Jefatura de Gabinete aparece como congruente con tales logros, basta saber nada más y nada menos, que según lo prescripto por el artículo 99 inciso 7, *el presidente por sí solo nombra y remueve al Jefe de Gabinete de Ministros*, para que el panorama institucional se vuelva hartamente incierto.

Desde esta última atribución del presidente, se desmorona la institución del Jefe de Gabinete como “órgano de limitación de las atribuciones presidenciales”, pues como bien se sabe, un principio básico en la doctrina del control y de la limitación, es aquel que afirma que para una verda-

13 Gómez Sanchís, Daniel, *Derecho constitucional de la Reforma de 1994*, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Depalma, 1995, t. II, p. 194.

dera supervisión, no puede existir ningún “órgano de control” que no sea independiente del “órgano controlado”, circunstancia que no se configura cuando como en el caso sub-exámíne, *el jefe de Gabinete depende en su designación y en su desempeño, del presidente de la Nación al que se pretende atenuar o limitar*. Esto es de trascendental importancia.

Con el respeto que me merecen las opiniones de los ilustrados constitucionalistas y convencionales que en el párrafo anterior he transcrito, creo que consisten en una serie de afirmaciones voluntaristas, animadas de las mejores intenciones para lograr una atenuación del presidencialismo argentino, pero que lamentablemente, no alcanza con la institución del JGM, atendiendo al modo en que ha sido configurado en el texto constitucional.

A la luz del texto de las prescripciones introducidas en la Reforma constitucional, resulta para nosotros evidente, que *desde le punto de vista normológico*:

- a. No existe una *descentralización* del poder presidencial en otro órgano diferente y autónomo;
- b. Lo que sí existe es un cambio en la conformación interna del accionar del PE, consistente en una *desconcentración* de funciones, de tipo “gerencial” en cabeza del jefe de Gabinete, que más que limitar al presidente, lo constituye en un colaborador que le alivia y agiliza el trámite de muchas tareas que la CN confiere al “hombre de confianza” del presidente. Así las cosas, no aparece arbitrario decir que la reforma de 1994, creó un “*presidencialismo gerencial*”.

Es preciso poner de resalto, para no caer en engaños, que *el presidente sigue ejerciendo la plenitud de su poder* en cuanta ocasión lo requieran las circunstancias, pues continúa ejerciendo plenamente las *jefaturas de Estado, de gobierno, de las Fuerzas Armadas y es responsable político de la administración general del país*, cuyo ejercicio la CN lo ha puesto en cabeza del jefe de Gabinete.

5. Opiniones críticas a la Jefatura de Gabinete

Como es lógico en temas tan polémicos, existen como en el caso de las favorables, autorizadas opiniones contrarias a la institución, las que iremos presentando igualmente por orden alfabético.

- A. El reparto de competencias entre el presidente y el jefe de Gabinete, destaca en los hechos José Manuel Benvenuti,¹⁴ es más fingido que real, pudiendo el primero remover al segundo a voluntad y por sí solo, Hay, sí, un traslado de atribuciones administrativas a favor del jefe de Gabinete.
- B. Alberto Natale, convencional constituyente de 1994, manifiesta que la figura del jefe de Gabinete de Ministros aparece como una creación novedosa de la reforma. Se la explicó como un factor de atenuación del poder presidencial. Sin embargo, apenas se analiza su emplazamiento dentro del esquema constitucional, se advierte que será una figura contingente, con rango y funciones parecidas a las que hoy desempeña la secretaría general: designado y removido por el presidente y con cometidos que estarán siempre supeditados a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo.¹⁵
- C. Por su parte y en corta pero contundente opinión, Dardo Pérez Guilhou afirma que el poder presidencial, lejos de ser atenuado saldrá fortalecido con la formidable jefatura de gobierno, los decretos de necesidad y urgencia, la reelección, etcétera, ante lo cual se aprecia lo irrelevante de la presencia de la figura del Jefe de Gabinete y cómo ayuda a confundir más que a aclarar los alcances de una atenuación de la función administrativa.¹⁶
- D. Para otros, el jefe de Gabinete de Ministros parece copiado del sistema peruano de “presidente del consejo de ministros” (actualmente C. 1993, artículo 123), afirma Néstor Pedro Sagües,¹⁷ configurándose como un “*mini premier*” cuya estatura política tiende, en nuestra experiencia local, a ser baja. De hecho, no ha implicado ninguna reducción sustancial a los poderes presidenciales.
- E. Es claro que por este reparto de competencias, sostiene Jorge Reinaldo Vanossi, el Jefe de Gabinete desconcentrará funciones al presidente, pero no descentralizará el poder. “La clave de la cuestión está en la descentralización. Y por lo tanto la figura del jefe de Ga-

14 Benvenuti, José Manuel, *Constitución de la Nación argentina comentada*, Buenos Aires, Zavallia, 1997, pp. 580, 634 y 635.

15 Natale, Alberto, *et. al.*, *Comentarios a la Reforma constitucional*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1995, p. 352.

16 Pérez Guilhou, Dardo, *Comentarios sobre la Constitución-La Reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma 1995, pp. 134 y 135.

17 Sagües, Néstor Pedro *et al.*, *La Reforma constitucional argentina*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1994, p. 77.

binete no sirve para lo que realmente importaba, que era aumentar el control (o aumentar el vigor de un control desfalleciente) y procurar una mayor descentralización política”.¹⁸

- F. La incorporación del jefe de Gabinete, en nada varía el sistema presidencialista que la CN consagra, porque se trata de un ministro más, con un conjunto de atribuciones bajo la supervisión presidencial, todo lo cual lo supedita a la voluntad del titular del PE y su creación es irrelevante, afirma Helio Juan Zarini.¹⁹
- G. Por su parte, Adolfo Gabino Ziulú²⁰ señala que la solución propiciada por la Reforma de 1994, dista de haber alcanzado las finalidades previstas por los impulsores de esta innovación. El presidencialismo ha salido indemne de la enmienda, conservando plena vitalidad. No ha mejorado las relaciones entre el PE y el PL ni se ha fortalecido la función de control de éste sobre aquél. Algún logro puede esperarse de la descarga de funciones administrativas del presidente en el JG.²¹

6. Dimensiones positivas de la Jefatura de Gabinete

Dentro de este panorama no muy auspicioso, lo que sí resulta positivo no sólo en la norma sino también en la breve realidad de su funcionamiento, es que el jefe de Gabinete tiene la oportunidad de cumplir el trascendental rol *de ser el vínculo de unión del PE con las cámaras del Congreso* y aparece —por las atribuciones y las obligaciones que la CN le concede— como el instrumento más importante en el indispensable diálogo, permanente y abierto, entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Realmente puede constituirse en un interlocutor válido ante las Cámaras del Congreso, ante las comisiones, ante los bloques. Porque no parece dudoso que el jefe de Gabinete, no sólo podrá desempeñar una actitud mediadora ante los conflictos e impulsora ante los proyectos demorados o cuestionados, sino que además, podrá realizarla con una mayor autoridad institucional que un ministro y sin los apasionamientos ni parcialismos

18 Vanossi, Jorge Reinaldo, *Elementos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1997, t. I, pp. 472 y 473.

19 Zarini, Helio Juan, *¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino*, en varios autores, *Comentarios a la Reforma Constitucional*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1995, pp. 339-348.

20 Ziulu, Adolfo Gabino, *Derecho constitucional*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1999, p. 798.

21 *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1998, t. II, p. 83.

propios de quienes sienten como personales e intocables los proyectos emanados de sus respectivos departamentos de Estado.

Por ello y en el trabajo citado, García Lema señala con razón que en cuanto a sus *funciones de nexo entre el Ejecutivo y el Congreso*, el jefe de Gabinete ha venido cumpliendo con sus obligaciones de concurrir mensualmente y en forma alternativa a cada Cámara, para informar sobre la marcha del gobierno, contestando además las preguntas que le formulan los legisladores, de acuerdo al modo establecido por los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados.

En su informe de la convención, el diputado constituyente Paixao destacaba que “En un segundo tramo de su actuación, esa figura está colocada en un lugar que la transforma en el punto de contacto permanente entre el órgano Ejecutivo y el Congreso de la Nación, y en ella se asienta la totalidad de las relaciones entre ambos, tanto de ida como de vuelta, tanto en las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, cuanto en el procedimiento de concurrencia al Congreso...”, de allí “la posibilidad de que éste remueva al Jefe de Gabinete, quien tendrá responsabilidad política ante el Poder Legislativo” (Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 2212).

7. Algunos presupuestos para tener en cuenta

- a. Todo dependerá, en gran medida, de una *difícil dialéctica del equilibrio* en el ejercicio real de las funciones asignadas al presidente y al jefe de Gabinete, de modo tal *que aquél realmente se desprenda de poder y el último lo ejerza autónomamente pero dentro del enfoque político del PE* que, insisto, sigue siendo el jefe del Estado y del gobierno, así como el titular y responsable político de la administración (artículo 99 inciso 1).
- b. No debemos ser meramente formalistas y creer que la sola normatividad constitucional, ha de asegurar el efectivo funcionamiento de esta “cohabitación” de poder. Con un sano realismo, debemos ser conscientes que esa “cohabitación” dependerá, fundamentalmente, no tanto de una configuración normativa clara y contundente, sino por el contrario, de la existencia de *factores y comportamientos “psico-sociales y políticos”*.

Exigirá una gran confianza y lealtad como señala Frías, entre un presidente respetuoso de las competencias del jefe de Gabinete, y a su vez, la suficiente personalidad en éste que sin llegar a desdibujar la figura de aquél, tampoco se convierta en un obsecuente de la exclusiva voluntad presidencial. No será fácil lograrlo en esta “*cohabitación desigual del poder*”.

- c. Tan ello es así, que la breve historia hasta nuestros días ha demostrado con evidencia, que las personalidades y las cualidades y limitaciones de cada hombre, se han reflejado en las experiencias muy diferentes entre los cuatro jefes de Gabinete que han existido hasta el momento y que a través de sus particularidades humanas y políticas, han reflejado dos manifestaciones disímiles: una, de gran envergadura y proyección, respetados tanto por el presidente como por el Congreso y la oposición; la otra, desdibujada dentro del gabinete, anodina y sofocada por la personalidad del presidente.
- d. Además, este sistema peligrará en la medida que el *presidente tenga en alguna de las Cámaras la mayoría absoluta* de sus miembros, para impedir la censura de un hombre que necesita. En caso contrario, pueden plantearse conflictos serios entre censuras y nombramientos nuevamente censurados, no existiendo en nuestro sistema el último recurso de los regímenes parlamentarios en cuanto a la disolución de las Cámaras por el jefe de Estado.

Para algunos, nos encontraríamos ante una situación de las llamadas “bloques institucionales”. Para otros, estas serían las circunstancias más adecuadas para el logro del objetivo de la atenuación del poder presidencial, pues exigiría de su titular una actitud de apertura al pluralismo de un jefe de Gabinete que no perteneciese al partido oficialista. Y eso importa y significa mucho, pero resulta hartamente difícil.

8. *A modo de colofón*

El robustecimiento del presidencialismo por las otras vertientes señaladas, no parece que vaya a poder ser enervado por las buenas intenciones de la creación de la figura del *jefe de Gabinete de Ministros*, dada su dependencia del presidente en una “relación jerárquica”, que en el fondo conserva la característica de Ejecutivo fuerte, salvo, claro está, que la pre-

sencia de mayorías parlamentarias opositoras, posibiliten el control de censura y remoción del jefe de gabinete por las Cámaras.

Coincidimos con Pedro J. Frías, cuando expresa que “los constitucionalistas estábamos de acuerdo, porque preferíamos no pasar al régimen semiparlamentario que en su momento patrocinó el presidente Alfonsín. Tenemos que sacar el mejor partido del jefe de Gabinete, como mediador entre el Congreso, los ministros y el presidente. Sacar el mejor partido no es otra cosa que atenuar el poder presidencial sin volverlo impotente. La opinión deberá exigir que no sea un incondicional ni un rebelde. Que tenga personalidad propia y a pesar de ella sea leal”.²²

²² Frías, Pedro J., *Los valores sociales en la Constitución reformada*, Buenos Aires, La Ley, Sección Doctrina, 1994-E-853.