

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 2 • 2021 | Cuadernos del INAP

La Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Un análisis desde la «teoría de los roles directivos» de Henry Mintzberg

Alejandra Páez Arenas

68

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina **unida**



CUINAP | Argentina

La Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Un análisis desde la «teoría de los roles directivos» de Henry Mintzberg

Alejandra Páez Arenas

68

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	10
1. Breve historia sobre el nacimiento de la institución	12
2. La teoría de los roles directivos	14
3. El enfoque metodológico	22
4. El análisis de la información	26
Conclusiones	53
Síntesis final	61
Referencias bibliográficas	66
Anexo	69

La Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Un análisis desde la «teoría de los roles directivos» de Henry Mintzberg



**Alejandra
Páez Arenas**

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora de Enseñanza Media y Superior en Ciencia Política (UBA). Completó posgrados de Especialización en Marketing Avanzado y de Actualización en Estadística Aplicada a las Ciencias Sociales. Estudios de Maestría en Docencia Universitaria (UBA).

Cuenta con un recorrido profesional en investigación y docencia. En su trayectoria de investigadora cuali-cuantitativa desde 1996, ha diseñado, desarrollado y participado en distintos proyectos de investigación, nacionales e internacionales, académicos y de consultoría. Como directora de proyectos, se involucró desde el diseño inicial hasta la presentación final de los resultados de cada una de las investigaciones a su cargo. Se especializó en análisis cuali-cuantitativo de comunicaciones en medios masivos.

Es docente universitaria en la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), da clases de manera ininterrumpida desde 2015 y, en el último año y medio, en modalidad virtual. También ejerció como profesora de Educación Media y tutora en diferentes instituciones de gestión estatal y privada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como docente del área Ciencias Sociales, adquirió experiencia en las nuevas modalidades educativas Secundaria del Futuro y Nueva Escuela Secundaria (NES). Actualmente, trabaja como investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Argentina.

Resumen

El presente trabajo tiene como propósito responder qué significa ejercer la «Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación» de la República Argentina, con relación a las habilidades o roles necesarios para la función y las características de su diseño institucional. También se busca descubrir qué conocimientos, habilidades o destrezas se deben reforzar o adquirir para lograr un desempeño eficiente en la función, que, a su vez, redunde en mayor adquisición y fortalecimiento de las capacidades estatales.

Para alcanzar el propósito mencionado, se recurre a declaraciones de exjefes de Gabinete como informantes clave, se releva información periodística, se acude a la opinión de especialistas y al estudio de legislación y bibliografía pertinente.

En este estudio, como en un proceso de investigación sobre distintos niveles de la Administración Pública Nacional previamente desarrollado por el INAP, se ha adoptado un enfoque gerencial para intentar aproximarse a la comprensión de la complejidad de lo estatal y de lo público. En este caso, se elige la «teoría de los roles directivos» de Henry Mintzberg como marco interpretativo, porque considera las particularidades de las organizaciones públicas y presenta un modelo que permite vincular —a través de diferentes niveles de análisis— los roles directivos de un cargo (nivel micro) con el diseño de la estructura organizacional (nivel meso).

Hacia el final de este documento, luego de exponer una batería analítica de cinco sobre diez roles directivos, priorizados con base en el modelo contingente de Mintzberg, se enuncian los principales resultados que se obtienen de su comparación con la experiencia en el ejercicio de la función. A partir de este análisis, puede afirmarse que el rol de *enlace* se destaca como protagonista en el funcionamiento de la Jefatura de Gabinete en general. La particular relevancia del rol de *portavoz* radica

en el ejercicio por delegación presidencial de una función delicada y compleja, la comunicación de gobierno. Los roles de *negociador* y *asignador de recursos* adquieren una importancia especial en relación con la atribución constitucional de la ejecución presupuestaria. El rol de *cabeza visible*, como los de *gestor de anomalías* y *emprendedor*, se valoran al interior de un bagaje de roles directivos para aplicar en el manejo de crisis y emergencias. Y, por último, se detectan dificultades para el ejercicio del rol de *líder* en la coordinación interministerial, debido a limitaciones del diseño institucional de la Jefatura de Gabinete.

Palabras clave

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, roles directivos, capacidades estatales.

Abstract

This work has the purpose of answering what it means to exercise the office of “Chief of Cabinet of Ministers of the Nation” of the Argentine Republic, regarding the abilities or roles necessary for the function and the characteristics of its institutional design. It also searches to discover what knowledge, abilities or skills must be reinforced or acquired in order to achieve an efficient performance in the function, which in turn should result in a larger acquisition and reinforcement of state capabilities.

So as to reach the above mentioned purpose, statements from former Chiefs of Cabinet are taken into account as those made by key informants, journalistic information is gathered, expert opinion is listened to and relevant legislation and literature are studied.

In this study, like in a research process about different levels of the National Public Administration previously developed by INAP, a managerial approach has been adopted to intend to get closer to the

understanding of the complexity of state and public arenas. In this case, Henry Mintzberg’s “managerial roles theory” is chosen as an interpretative framework, because it considers the public organizations’ particularities, and it provides a model which allows to link—by means of different levels of analysis—a position’s managerial roles (micro level) to the organizational structure design (meso level).

By the end of this document, after presenting a battery of analytical tools with five out of ten managerial roles which priority has been given on the basis of Mintzberg’s contingency model, main results—obtained by comparing these five roles with experience in exercising the function—are informed. Based on this analysis, it can be affirmed that the role of *liaison* stands as the protagonist in the general functioning of the Chief of Cabinet Office. The particular relevance of the *spokesperson* role lies in the exercise—due to presidential delegation—of a complex and delicate function, government communication. The roles of *negotiator* and *resource allocator* become especially important in relation to the constitutional attribution of budgetary execution. The *figurehead* role, as well as *disturbance handler* and *entrepreneur*, are valued within a baggage of managerial roles to be applied for crisis and emergency management. And finally, difficulties are detected for exercising the role of *leader* in interministerial coordination, because of limitations of the institutional design of the Chief of Cabinet Office.

Key Words

Chief of Cabinet of Ministers of the Nation, managerial roles, state capabilities.

Introducción

El propósito general que guía este trabajo es responder qué significa ejercer la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación de la Argentina, en tanto innovación institucional introducida en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional como producto de la reforma constitucional de 1994.

Para poder dar respuesta a esta pregunta orientadora, nos formulamos interrogantes más específicos sobre el tipo de tareas/actividades características de la función, el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, las habilidades requeridas para ocupar el cargo, el tipo de relación que existe con la Presidencia, y entre la Jefatura y los ministerios del Gabinete.

De manera sintética, puede decirse que esta investigación recorre en paralelo dos carriles: uno vinculado a las habilidades o roles necesarios para cumplir la función y otro, a los rasgos de su diseño institucional. En el estudio se busca poner en conexión el ejercicio de estos roles con el diseño y las funciones asignadas a la Jefatura de Gabinete por la Constitución Nacional, haciendo hincapié en descubrir qué conocimientos, habilidades o destrezas se deben reforzar o adquirir para alcanzar un desempeño eficiente en la función. De esta forma, se propugna una planificación a futuro tanto de la carrera del funcionariado que tiene designación política como del que no la tiene, lo que redundará, en última instancia, en una mayor adquisición y en un fortalecimiento de las capacidades estatales.

Como en otros trabajos dedicados al análisis de los niveles de dirección, coordinación y jefatura de departamento de la Administración Pública Nacional, se ha adoptado también aquí un enfoque gerencial para aproximarnos a la problemática concreta desde un marco teórico específico. Sin embargo, al adoptar este enfoque, no se busca perder de vista la

complejidad de lo estatal y de lo público reduciéndolo a lo empresarial y a lo privado. Con este objetivo en mente, hemos elegido la «teoría de los roles directivos» de Henry Mintzberg, por contemplar las particularidades de las organizaciones del sector público, alejarse de la mirada funcionalista tradicional y presentar una perspectiva más completa que involucra diferentes niveles y permite analizar, en un nivel micro, los roles directivos de quien ejerce el cargo y, en un nivel meso, el diseño de la estructura organizacional donde se ejerce la función bajo estudio.

Para completar su propósito, este trabajo recurre principalmente a declaraciones de exjefes de Gabinete, quienes son considerados informantes clave. De manera complementaria, también se releva información periodística, y se acude a la opinión de especialistas, así como al estudio de legislación y bibliografía pertinente.

A continuación, presentamos la organización temática del documento. En el punto que sigue, se hace un breve desarrollo sobre la historia de la creación de la institución. Los siguientes dos puntos se dedican a exponer la perspectiva teórica y el enfoque metodológico del trabajo. Luego, en varios apartados temáticos, se desarrolla el análisis de la información. Y por último, se incluyen las conclusiones y una síntesis de los principales resultados del estudio. En el anexo final, se incorpora un cuadro con información histórica sobre los jefes de Gabinete de Ministros de la Nación que han ejercido el cargo en cada Presidencia desde el año 1995 hasta la actualidad.

Breve historia sobre el nacimiento de la institución

El 8 de julio de 2020 se cumplieron veinticinco años de la puesta en funcionamiento de una nueva institución en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina: la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

La creación de esta figura estuvo presente como una de las cláusulas necesarias en el establecimiento de acuerdos desde el inicio mismo del proceso de reforma constitucional de 1994. Como tal, vio la luz en el Pacto de Olivos, convenio al que llegaron el entonces presidente Carlos Menem y el expresidente Raúl Alfonsín en tanto líderes de los dos principales partidos políticos del país en 1993, el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), organizaciones que dieron su aprobación en la Convención Nacional de la UCR y en el Congreso Nacional del PJ.

Producto inicial del acuerdo entre dos líderes refrendado por sus respectivas organizaciones políticas, la creación de esta figura pasó a formar parte del denominado «núcleo de coincidencias básicas»¹, dentro

¹ El acuerdo establecido en el Pacto de Olivos incluyó un «núcleo de coincidencias básicas» de trece temas que estipuló «la finalidad, el sentido y el alcance de la reforma» constitucional (Ley 24.309, 1993). Se prohibió introducir cambios en los primeros treinta y cinco artículos y se dispuso que el núcleo de trece puntos debía votarse sin división posible y en bloque, es decir, todo por «sí» o por «no». Además de la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, los principales temas incluidos eran: elección directa de presidente/a y vicepresidente/a e inclusión del *ballottage*; reducción de su mandato a cuatro años con reelección inmediata por un solo período; elección directa de tres senadores/as (de los/las cuales

del cual fue promovida para la atenuación del sistema presidencialista argentino en la ley declarativa de la necesidad de la reforma (Ley 24.309, 1993), aprobada por el Congreso Nacional en cumplimiento del requisito de mayoría especial, y que se convirtió en innovación institucional, debido a la sanción de la reforma de 1994 por parte de los/las convencionales previamente elegidos/as por el pueblo argentino para formar parte de la Convención Nacional Constituyente.

Esta breve historia sobre el nacimiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación da claros indicios acerca de la relevancia de los acuerdos² en los que participó y sobre la importancia que ha tenido la institución desde sus orígenes, lo que aporta suficientes motivos para profundizar en su análisis.

uno/a debería representar a la minoría); elección directa de jefe/a de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; creación del Consejo de la Magistratura; y acuerdo del Senado por mayoría absoluta para la designación de los/las jueces/zas de la Corte Suprema, entre otros.

2 Respecto del tema, Pegoraro y Zulcovsky (2011) conciben la reforma constitucional argentina de 1994, desde el Pacto de Olivos hasta la sanción de la nueva Constitución Nacional, como un proceso en el que tuvieron lugar varios acuerdos y de diferente tipo. Al aplicar el enfoque secuencial de la teoría de juegos, definen el proceso de reforma constitucional como un «juego anidado» que se desarrolló simultáneamente en tres arenas (partidaria, parlamentaria y electoral), en las cuales se fueron gestando de manera sucesiva diferentes acuerdos.

La teoría de los roles directivos

Con este trabajo se busca dar continuidad a una línea de investigación del INAP desarrollada en ediciones anteriores por Sandra Guimenez (2020a, 2020b, 2021a). En las publicaciones citadas, se analizaron los niveles de dirección, coordinación y jefatura de departamento de la Administración Pública Nacional, tradicionalmente ocupados por funcionarios/as de carrera que llegan a ser autoridades. En esta oportunidad, se apunta a profundizar sobre niveles en los que habitualmente se desempeñan como autoridades quienes reciben el nombre de «funcionarios/as políticos/as».

Con la mirada en este horizonte, buscamos indagar en la función de la Jefatura de Gabinete, aproximándonos a través de categorías de análisis provenientes de la «teoría de los roles directivos» de Henry Mintzberg (1983). El enfoque propuesto se fundamenta en que las competencias directivas son primordiales tanto en el ámbito privado como en el público, y adquieren especial protagonismo ante un contexto crecientemente global, complejo y dinámico. Frente a un entorno de estas características, actuar de manera estratégica en pos de la evolución organizacional y la mejora continua de sus resultados, se convierte en una necesidad por cuya satisfacción son responsables las autoridades de cada organización (Araujo Cabrera y García Falcón, 2001).

Sobre la función de dirección, también cabe señalar que su misión es coordinar e integrar el conjunto de factores productivos, con particular

énfasis en los recursos humanos, quienes son su objetivo principal (Cuervo García, 1996). En esencia, la tarea directiva consiste en lograr que las personas que trabajan en una organización lo hagan de manera conjunta, con una estructura adecuada, propósitos en común y valores compartidos, y reciban orientación permanente que las ayude a dar respuestas acordes con un escenario en constante cambio (Drucker, 1988, en Cuervo García, 1996).

Desde comienzos del siglo xx y con mayor cantidad de publicaciones a partir de la década de 1970, las organizaciones y su dirección se han convertido en un tema de investigación sistemática dentro de una disciplina de estudio formal (Dessler, 1998), en la que se pueden identificar diferentes corrientes.

La mayor parte de las producciones académicas se incluyen en la denominada «visión clásica», que, inaugurada por Fayol (1916) y ampliada por Gulick y Urwick (1937), aún continúa estudiándose en la mayoría de los manuales de la disciplina. Estos escritos han concebido a la dirección bajo una perspectiva funcionalista, desagregándola en una serie de procesos: la planificación, la organización, la coordinación y el control, a cuyo cumplimiento se orientan las tareas directivas. Desde su propia óptica, Mintzberg (1983) aduce que esta concepción responde al modo en que los/las responsables de la dirección deberían comportarse, pero no a la manera en que lo hacen realmente. De esta forma, se obtienen dos conceptualizaciones sobre la actividad directiva, que, al presentarse como opuestas, pueden ser llamadas «prescriptiva» y «descriptiva».

En adhesión a esta última perspectiva, Mintzberg inició su propia investigación en 1973 a partir de la observación directa del trabajo cotidiano de quienes estaban a cargo de la dirección general en distinto tipo de organizaciones. Al cabo de los años, este estudio, junto con el de otras autorías, dio lugar al surgimiento de una nueva corriente de

producción académica, cuya concepción de la dirección se distanciaba del comportamiento lógico, bien organizado, funcional y sistemático con que la visión tradicional la solía caracterizar (Araujo Cabrera y García Falcón, 2001).

De acuerdo con el planteo de Mintzberg (1983), la tarea directiva consiste en el ejercicio de una serie de roles, entendidos como un conjunto organizado de comportamientos correspondientes a un puesto de trabajo. Definidos de este modo, el autor distingue diez roles directivos que agrupa en tres categorías por su vinculación con las relaciones interpersonales, el manejo de la información y la toma de decisiones. Asimismo, especifica que este conjunto de roles forma un todo integrado, según el cual los roles interpersonales derivan de la autoridad formal de quien está a cargo de la dirección, lo que da lugar a los roles informativos, que a su vez habilitan para desempeñar los roles de decisión. A continuación, describimos brevemente con qué tipo de actividades directivas se relaciona cada uno de los roles propuestos por Mintzberg (1983):



A. Roles interpersonales:

- 1) Cabeza visible:** La persona encargada de dirigir realiza actos simbólicos, sociales, legales y ceremoniales, representando formalmente a la organización tanto interna como externamente.
- 2) Líder:** En la relación con el personal subordinado, lo motiva, propicia su desarrollo y fomenta un ambiente de trabajo positivo.
- 3) Enlace:** Además de oficiar de intermediario entre los niveles altos y bajos de la organización, desarrolla y mantiene una red de contactos externos.



B. Roles informativos:

- 4) **Monitor:** A fin de alcanzar un conocimiento profundo de la organización y del entorno, como integrante de su fuerza directiva, busca y recibe información de una amplia gama de fuentes.
- 5) **Difusor:** Dentro de la organización, difunde información tanto de origen interno como externo.
- 6) **Portavoz:** Actúa en representación de la organización, transmitiendo información relevante a su entorno o a su línea ascendente en la cadena de mando.



C. Roles de decisión:

- 7) **Emprendedor:** La persona responsable de dirigir concibe e inicia cambios, acciones correctivas y proyectos de mejora.
- 8) **Gestor de anomalías:** Cuando la organización se enfrenta a eventos inesperados, debe concederles prioridad y resolver lo inmediato, para poder tratar luego el problema mediante un proyecto de mejora.
- 9) **Asignador de recursos:** Respecto de los recursos de la organización, autoriza y controla su asignación, incluyendo fondos, equipamiento y mano de obra.
- 10) **Negociador:** En representación de los intereses de su organización, participa en negociaciones con individuos internos o externos y con otras organizaciones.

Para completar el recorrido por la «teoría de los roles» de Mintzberg (1983), cabe aclarar que complejiza el análisis desarrollando un modelo contingente, mediante el cual intenta explicar el origen de las diferencias observadas en el ejercicio de los roles directivos. Según el autor, estas se asocian con variables vinculadas al puesto de trabajo (como el nivel jerárquico y el área funcional desde donde se dirige), al individuo que ocupa el cargo, a la situación dada y al entorno organizacional. A fin de tenerlas presentes en nuestro análisis, nos limitaremos a reseñar las principales diferencias encontradas en relación con el nivel jerárquico del puesto directivo, el sector de actividad y el entorno en que opera la organización.

En cuanto al *nivel jerárquico*, Mintzberg (1983) reconoce en él a uno de los principales factores vinculados con las diferencias en el ejercicio de los roles directivos. En este sentido, por ejemplo, la alta dirección está involucrada en tareas cuya perspectiva es a largo plazo, como la determinación de objetivos, el diseño de estrategias, la definición de políticas, la elaboración de planes, la modificación de la estructura organizacional, la iniciación de nuevas formas de realizar una actividad y la distribución de recursos. Cabe mencionar aquí que, siguiendo la revisión bibliográfica de Araujo Cabrera y García Falcón (2001), hay acuerdo entre los estudios efectuados sobre una mayor relevancia de los roles de *cabeza visible* y *portavoz* para el segmento de la alta dirección.

Con relación al *sector* en el que opera la organización, Mintzberg (1983) argumenta que el trabajo de quienes tienen a su cargo la dirección general es distinto en el sector público en comparación con el sector privado. Al formular esta afirmación, considera que la dirección se enfrenta a coaliciones sociales más complejas en el sector público, por lo que tiene que dedicar más tiempo a las reuniones con fuerzas políticas, asociaciones de usuarios de servicios y grupos externos a la organización en general. Además, sus decisiones involucran mayor

sensibilidad política, razón por la cual es necesario evaluar con mucho cuidado los requerimientos de cada grupo, así como actuar y comunicar las acciones que se emprendan con gran cautela. En su estudio, el autor llega a la conclusión de que los roles de *enlace*, *portavoz* y *negociador* son de gran importancia para la dirección general de las organizaciones públicas (Araujo Cabrera y García Falcón, 2001).

En lo que hace a la influencia del *entorno organizacional* sobre el ejercicio de los roles directivos, si bien —además de Mintzberg (1983)— se han realizado algunas investigaciones, cabe destacar el trabajo de Gibbs (1994), en el que se introduce una distinción entre la complejidad y el dinamismo del entorno. Según este autor, ante un entorno más complejo, se requerirá un mayor ejercicio de los *roles informativos* (monitor, difusor y portavoz), mientras en un entorno más dinámico, se necesitará ejercer en mayor medida los *roles de decisión* (emprendedor, gestor de anomalías, asignador de recursos y negociador). Respecto de los roles interpersonales, Gibbs (1994) plantea que, mientras el rol de *cabeza visible* es más relevante en entornos de mayor dinamismo, los roles de *enlace* y *líder* adquieren mayor importancia cuanto más dinamismo y complejidad tenga el entorno.

En este punto, según el modelo contingente de Henry Mintzberg y el análisis de la revisión bibliográfica mencionada, se pueden establecer prioridades entre los diez roles directivos agrupados en tres categorías (interpersonales, informativos y de decisión), para resaltar cinco de ellos: *enlace*, *portavoz*, *negociador*, *cabeza visible* y *líder*.

Los roles de *enlace*, *portavoz* y *negociador* tienen en común que son de gran importancia para la dirección de las organizaciones del *sector público*. Por su parte, el rol de *cabeza visible* comparte con el de *portavoz* una mayor relevancia para el segmento de la *alta dirección*. Y el rol de *líder* hace lo propio con el de *enlace*, ya que son más importantes cuanto

más dinámico y complejo sea el *entorno organizacional*. A su vez, los roles de *cabeza visible* y *negociador* tienen en común su mayor relevancia en *entornos más dinámicos*, mientras el rol de *portavoz* asume una mayor significación en *entornos más complejos*.

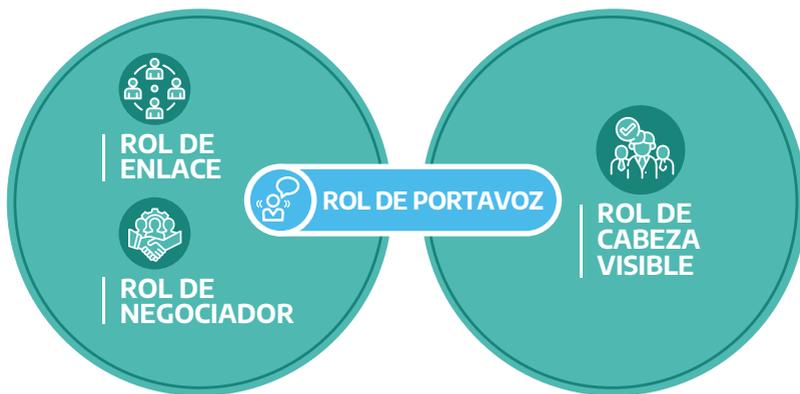
De esta forma, se puede observar cómo un mismo rol adquiere una relevancia mayor en relación con más de una de las variables (y categorías) en consideración —sector de actividad de la organización (sector público), nivel jerárquico del cargo (alta dirección) y dinamismo y/o complejidad del entorno organizacional—. Analizar la importancia de cada rol para las variables mencionadas también nos permite definir con mayor precisión cuál es el rol que resulta más relevante entre los de decisión —*negociador*— y entre los informativos —*portavoz*—, mientras en el caso de los interpersonales, cada uno de ellos adquiere su propio protagonismo —*enlace*, *cabeza visible* y *líder*—.

Nos parece importante indicar aquí que, cuando se priorizan los roles de *negociador* y *portavoz* entre los de decisión e informativos, se están haciendo dos observaciones de manera simultánea. Por un lado, se señala la relevancia particular que adquieren estos dos roles, no solo debido a su significación en relación con el entorno organizacional (dinamismo y complejidad), sino también con respecto a las demás variables (sector de actividad y nivel jerárquico). Y, por otro lado, se muestra que, por las mismas razones, pueden resultar indicativos a la hora de establecer parámetros sobre conocimientos, habilidades o destrezas que eventualmente sirvan como guía para la selección, planificación de carrera, capacitación/formación o evaluación del desempeño en la función que se esté considerando.

Para una mejor comprensión de las ideas expuestas, a continuación, las representamos a través de un gráfico de conjuntos:

SECTOR DE ACTIVIDAD:
SECTOR PÚBLICO

NIVEL JERÁRQUICO:
ALTA DIRECCIÓN



ENTORNO ORGANIZACIONAL



El enfoque metodológico

A la hora de elegir un enfoque metodológico, si bien cabe hacer algunas aclaraciones, en este trabajo priorizamos la calidad de la información que puede obtenerse como producto de la evaluación a la que llegan los individuos a partir de su propia experiencia. Así, optamos por realizar un análisis cualitativo de declaraciones de los exjefes de Gabinete de Ministros de la Nación, en tanto informantes clave por haber ejercido la función. Sin embargo, al tratarse de declaraciones públicas, no hay que desestimar la posibilidad de que se haya evitado el tratamiento de temas altamente conflictivos, lo que podría estar imprimiéndole a la información un sesgo imposible de calcular. Hecha esta aclaración, cabe mencionar también que, de manera complementaria, estudiamos la legislación vinculada con la figura desde su nacimiento, y en especial, la relacionada con su diseño institucional.

En conexión con ambos aspectos —experiencia en el ejercicio del cargo y diseño institucional—, encontramos información con una útil visión retrospectiva en los encuentros virtuales realizados, en el transcurso del año 2020, debido a la conmemoración del vigésimo quinto aniversario de la creación de la institución. De esta forma, pudimos recabar las percepciones basadas en la experiencia de seis exjefes de Gabinete, cuyos nombres ordenados según su aparición cronológica en el ejercicio de la función son:

Jorge Rodríguez (29/3/1996-10/12/1999)



Jefe de Gabinete del expresidente Carlos Menem, ejerció el cargo durante tres años y ocho meses, hasta la finalización a término del segundo gobierno del expresidente (8/7/1995-10/12/1999).



Chrystian Colombo (7/10/2000-20/12/2001)

Jefe de Gabinete del expresidente Fernando de la Rúa (11/12/1999-20/12/2001), a quien acompañó por un año y dos meses, hasta su renuncia a la Presidencia de la Nación.

Jorge «Coqui» Capitanich (3/1/2002-3/5/2002 y 21/11/2013-26/2/2015)



Jefe de Gabinete en dos ocasiones: por un lapso de cuatro meses con el expresidente Eduardo Duhalde (3/1/2002-25/5/2003), y durante un año y tres meses, en el segundo mandato (11/12/2011-10/12/2015) de la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner.

Alfredo Atanasof (4/5/2002-25/5/2003)



Jefe de Gabinete del expresidente Eduardo Duhalde (3/1/2002-25/5/2003), a quien acompañó por un año, hasta la finalización con elecciones anticipadas de su gobierno de transición.

Sergio Massa (24/7/2008-7/7/2009)



Jefe de Gabinete de la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner, con quien ejerció el cargo por once meses durante su primer mandato (11/12/2007-10/12/2011).

Juan Manuel Abal Medina (11/12/2011-20/11/2013)



Jefe de Gabinete de la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner, a quien acompañó en su segunda Presidencia (11/12/2011-10/12/2015) por un año y once meses.

Adicionalmente, el relevamiento en medios de comunicación permitió incorporar al estudio referencias a la gestión de la comunicación de gobierno realizada por otros exjefes de Gabinete, como Alberto Fernández, Aníbal Fernández y Marcos Peña³. En el caso de Santiago Cafiero, actual jefe de Gabinete del presidente Alberto Fernández —en ambos casos, desde el 11/12/2019 hasta el presente—, se analizó la legislación reciente relacionada con la gestión de la primera ola de la pandemia de la COVID-19.

Por último, en cuanto a la revisión del diseño institucional de la Jefatura de Gabinete, además de estudiar la legislación y bibliografía pertinente, los recursos en modalidad virtual a los que ya se hizo referencia permitieron acceder tanto a declaraciones de los exjefes de Gabinete como a las de una especialista en la evaluación de instituciones del Poder Ejecutivo Nacional, lo que aportó un interesante y rico material para el análisis.

3 Los períodos de ejercicio en el cargo de los exjefes de Gabinete Eduardo Bauzá, Rodolfo Terragno, Alberto Fernández, Aníbal Fernández y Marcos Peña, así como los de los expresidentes Néstor Kirchner y Mauricio Macri, figuran en el cuadro con información histórica del anexo final.

4

El análisis de la información

Una vez especificados los aspectos metodológicos, las fuentes de información y los principales conceptos teóricos que tomamos como punto de partida para este trabajo, nos abocamos a la aplicación de estos últimos al análisis de la información y los complementamos con otras categorías analíticas, de resultar fructífero y necesario, para profundizar en la comprensión de la temática abordada.

Respecto del análisis que realizamos a continuación, buscamos vincular los roles señalados como prioritarios con el diseño institucional y las funciones asignadas a la Jefatura de Gabinete por la Constitución Nacional (CN).

4.1. El proceso de coordinación y el rol de enlace

Para comenzar con el análisis de la información, cabe mencionar que, en otro de sus textos, Mintzberg (1984) analiza el proceso de coordinación que se produce al interior de las organizaciones, y además lo considera un parámetro de importancia en el diseño de su estructura. Por este motivo, estudia especialmente seis mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo la coordinación del trabajo: la adaptación mutua, que se realiza mediante la comunicación informal; la supervisión directa; la estandarización de los procesos de trabajo; la estandarización de los resultados; la estandarización de los conocimientos, habilidades

o destrezas; y la estandarización de las normas. De manera similar, dentro del grupo de roles interpersonales que caracterizan a la actividad directiva, el autor se interesa en particular por el rol de enlace, ya que considera que también debe ser tenido en cuenta como indicador a la hora de (re)diseñar la estructura de una organización.

Respecto de la coordinación y el ejercicio del rol de enlace como jefe de Gabinete, el 8 de julio de 2020⁴, Jorge Rodríguez se expresó en los siguientes términos al hacer un balance de su gestión:

En cuanto a la gestión, el rol constitucional como jefe de Gabinete, como ministro coordinador, creé y presidí varios gabinetes interministeriales, [...] creé y conduje el gabinete científico-tecnológico, el «GACTEC», [donde] por primera vez en la historia de la Argentina se formularon, con criterio participativo y de consenso, tres planes plurianuales. Siguiendo la tarea que había comenzado a desarrollar [el exsecretario general del presidente Menem y su antecesor en el cargo, quien fue además el primer jefe de Gabinete] Eduardo Bauzá en 1992, institucionalicé el gabinete social. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

Al concebir su función como la de un «ministro coordinador» que organiza el trabajo conjunto y propicia las relaciones horizontales entre los/las ministros/as de distintas carteras, las declaraciones de Rodríguez se pueden relacionar con lo planteado por Mintzberg (1984, 1983) acerca del proceso de *coordinación* y el rol de *enlace* al interior de una gestión. También con la posible influencia de ambos sobre el diseño de la estructura organizacional, ya que Rodríguez se refiere a la permanencia

4 En ocasión de los veinticinco años de la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) organizó un evento virtual, en el que los exjefes de Gabinete Jorge Rodríguez, Alfredo Atanasof, Chrystian Colombo, Juan Manuel Abal Medina y Jorge Capitanich hicieron declaraciones en vivo, y se transmitió una grabación con las palabras de Sergio Massa.

en el tiempo de los gabinetes sectoriales que menciona. Esto se manifestó, en el primer caso, con la formulación de planes de plazo más extenso, y en el segundo, con la institucionalización del gabinete mismo, gracias a su continuidad a lo largo de diferentes gestiones de la Jefatura.

Sin embargo, Rodríguez reconoce que en su gestión hubo otras iniciativas similares que encontraron interferencias y resultaron en idas y vueltas en las que hubo que andar y desandar varias veces el mismo camino:

El otro tema que me tocó conducir fue el Consejo Nacional del Trabajo y del Empleo que fue torpedeado cuando el ministro [de Economía] Cavallo y [el ministro de Trabajo] Caro Figueroa hacen la movida de los Ticket Canasta⁵. Eso determinó un momento muy duro, porque el vínculo que estábamos sosteniendo con las organizaciones gremiales y empresariales hubo que reconstruirlo luego. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

Este ejemplo también se vincula al rol de *enlace*, aunque esta vez con el entorno de la organización. En este caso, el jefe de Gabinete oficia de enlace entre el gobierno y las organizaciones gremiales y empresarias, y a su vez coordina el trabajo con los ministerios involucrados, tareas para cuyo cumplimiento eficaz puede haber conspirado un mayor protagonismo que, en ocasiones, hizo sentir el Ministerio de Economía dentro del gabinete argentino.

A la luz del análisis de Mintzberg (1984, 1983), las manifestaciones de Rodríguez nos acercan un ejemplo de aprendizaje organizacional y se

5 En la década de 1990, los «Ticket Canasta» fueron vales que las empresas daban a su personal en parte de pago de su salario para la compra de alimentos en supermercados y comercios adheridos. Si bien se los presentó como un beneficio para los/las trabajadores/as, fueron utilizados sobre todo por las grandes empresas para disminuir su costo laboral, ya que no se pagaban cargas sociales sobre el monto que representaban los vales alimentarios. Además, como las sumas pagadas en *tickets* eran no remunerativas, no se computaban para el cálculo del sueldo anual complementario (aguinaldo), las vacaciones, las licencias por enfermedad, las indemnizaciones por despido o la liquidación al momento de la renuncia.

relacionan con comprender al gerenciamiento como un arte, ya que, según el autor, la fuerza directiva debe intentar aprender continuamente de las experiencias por las que transita la organización, ya sea que estas afecten a sus directores/as como a otras personas dentro de ella. Así, la meta del aprendizaje organizacional es también uno de los principales motivos por los que los roles directivos vinculados al manejo de información adquieren mayor relevancia.

Sobre la base de la importancia que tienen la coordinación y el enlace en términos de diseño organizacional, se podría concebir el cargo de la Jefatura de Gabinete en sí mismo como un dispositivo de *enlace* ubicado dentro del segmento de la cúspide estratégica (o dirección general) de la Administración Pública Nacional, dispositivo que busca aumentar la *coordinación* entre diferentes unidades y niveles en la línea jerárquica. Una especie de «directivo integrador» cuya autoridad formal comprende aspectos de los procesos decisorios de diversos departamentos y que participa en la gestión del proceso de decisiones. En el caso de la Jefatura de Gabinete, por un lado, que comparte con los ministerios la responsabilidad de tener «a su cargo el despacho de los negocios de la Nación» (CN, 1994, art. 100) y, por otro, se encarga de «ejercer la administración general del país» (CN, 1994, art. 100, inc. 1) en su relación con la autoridad jerárquica, la cabeza del Poder Ejecutivo Nacional, quien por su parte es «jefe del gobierno y responsable político de la administración general» de la República Argentina (CN, 1994, art. 99, inc. 1). Esta intermediación entre los ministerios y la Presidencia pone de manifiesto la relevancia que tienen para esta figura el enlace y la coordinación.

Con respecto a las reuniones de Gabinete, también se las puede concebir como un dispositivo de *enlace* para favorecer la *coordinación* interministerial a través del mecanismo de adaptación mutua, aunque en un *mix* entre los conceptos de «comité permanente» y «estructura matricial» de Mintzberg

(1984). El primer término designa una comisión interdepartamental que, bajo el principio de la unidad de mando, se convoca con regularidad para resolver problemas de interés común. Y el segundo, una reunión similar —aunque en calidad de iguales— de las gerencias de distintas líneas, que, como responsables por las decisiones que se toman en conjunto, se ven obligadas a conciliar sus diferencias sacrificando el principio de la unidad de mando. Esto último abre la posibilidad del conflicto y genera un delicado equilibrio entre las partes, que, de romperse, puede derivar en una sobrecarga en la línea jerárquica ascendente, que tendrá que intervenir para recomponer la situación inicial.

La idea de *mix* se funda, además, en que, según lo establecido por la Constitución Nacional (1994, art. 100, inc. 5), tales reuniones pueden ser presididas por la Jefatura de Gabinete o por la Presidencia, que, en última instancia, queda a cargo de dirimir los conflictos en el caso de que aparezcan, porque tanto la Jefatura como los ministerios del Gabinete dependen de esa misma autoridad jerárquica, que los designa y está plenamente habilitada para decidir sobre la remoción de su cargo.

4.2. Los roles directivos en el manejo de crisis y emergencias

Frente a crisis y emergencias, es necesario satisfacer y conciliar intereses de sectores diversos en situaciones de gran complejidad, y hacer frente a cambios que se suceden en cantidad y de manera acelerada. En tales contextos, no es de extrañar la especial relevancia que adquiere el rol de enlace para la dirección general del sector público, así como en entornos organizacionales particularmente dinámicos y complejos.

Aunque en circunstancias de este tipo, también resulta de gran importancia el ejercicio de otros roles, como los de *portavoz* y *monitor*, entre los informativos, y los de *negociador*, *gestor de anomalías* y

emprendedor, entre los de decisión. Un testimonio sobre el ejercicio de este bagaje de roles directivos en el manejo de la poscrisis del año 2001⁶, lo aportan las declaraciones de Alfredo Atanasof:

El vínculo con el Congreso es determinante para llevar adelante el desarrollo de las políticas públicas, los acuerdos y consensos con los distintos actores políticos, sociales y económicos. Tanto a «Coqui» [en referencia a su antecesor en el cargo, Jorge Capitanich] como a mí —a «Coqui» en su primera etapa como jefe de Gabinete [del expresidente Duhalde]— nos tocó una etapa difícil, y allí esta política de generación de consensos con los actores se vio reflejada en lo que se denominó [la Mesa del] «Diálogo Argentino». Allí se sentaban absolutamente todos los actores políticos, sociales, económicos, y debatíamos todos los temas. Desde allí surgieron muchas políticas públicas que fueron muy útiles a la Nación para salir de una etapa sumamente crítica. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

De esta manera, Atanasof grafica cómo los roles informativos generan sinergia con el rol de *enlace* para la negociación y construcción de consensos, y que, como producto de la superación de la anomalía, se trabaja en la posterior solución de los problemas, abordándolos a través de políticas públicas. A tal efecto, cabe destacar la importancia de la relación con el Poder Legislativo, para lo que la Jefatura de Gabinete tiene funciones asignadas por la Constitución Nacional (1994, art. 100, inc. 6, 8-13, y art. 101),

6 La «crisis del año 2001» fue una crisis económica, social, política e institucional que tuvo lugar en diciembre de ese año en la Argentina, mes que todavía se recuerda como el más trágico de su historia reciente. El desencadenante fue la implementación del denominado «corralito», disposición de gobierno que restringía el retiro de dinero en efectivo de los bancos. Así comenzó una revuelta dirigida contra la política bajo el lema «¡Que se vayan todos!», junto con protestas callejeras acompañadas de golpes de ollas o «cacerolazos», saqueos a supermercados y otras manifestaciones violentas, que derivaron en un estallido social generalizado después de que, el 19 de diciembre, el presidente De la Rúa declarara el estado de sitio. Como producto de la represión, el 20 de diciembre perdieron la vida 39 manifestantes, De la Rúa renunció e inició un período en el que se sucedieron tres presidentes interinos entre el 21 de diciembre de 2001 y el 2 de enero de 2002.

además de la responsabilidad política que lo obliga ante el Congreso y lo expone a un eventual, aunque difícilmente alcanzable, proceso de remoción de su cargo.

Por su parte, Jorge Rodríguez aporta otro ejemplo vinculado al manejo de una situación de emergencia, en el que da cuenta de cómo se articularon el rol de *cabeza visible* y los de decisión (*gestor de anomalías, emprendedor, negociador y asignador de recursos*):

Quando fueron las inundaciones del [año] 1998 en [la región del] Litoral⁷, atendí y supervisé personalmente en el terreno esta problemática, y como consecuencia, creé y presidí el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), con la colaboración de la Federal Emergency Management Agency (FEMA) de Estados Unidos y del gobierno de Israel, donde se capacitaron las cuatro directoras del proyecto. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

Adicionalmente a la creación del SIFEM, el Decreto 1250 (1999) constituyó el Gabinete de Emergencias (GADE) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, presidido por esta e integrado por cuatro ministerios (del Interior, de Defensa, de Economía y Obras y Servicios Públicos, y de Salud y Acción Social) y dos secretarías (de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, y de Desarrollo Social), con la posibilidad de convocar a otros ministerios, secretarías y autoridades de organismos descentralizados si la emergencia así lo requería. De tal forma, entraba una vez más en acción el rol de *enlace* junto con el proceso de *coordinación*, ambos

7 Las grandes inundaciones del año 1998 se debieron al fenómeno climático de «El Niño» y tuvieron un fuerte impacto en la Argentina, con 32.800 evacuados y 290.000 personas afectadas por el desborde de ríos, anegamiento de vastos territorios y lluvias torrenciales registradas fundamentalmente en la región del Litoral (provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones) y en las provincias de Santa Fe, Chaco y Formosa, según un informe de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201601/132136-fenomeno-climatico-el-nino-mas-fuerte-desde-1997-segundo-pico-fines-otono.html>.

especialmente necesarios en circunstancias críticas. Además, entre sus considerandos, el decreto reconocía a la Jefatura de Gabinete como el ámbito más conveniente para coordinar la programación y ejecución de acciones de gobierno en circunstancias de ese tipo.

En los últimos tiempos, bajo la gestión del actual jefe de Gabinete Santiago Cafiero, también se produjo una acción de carácter similar en el marco de la declaración de emergencia pública (Ley 27.541, 2019) y de su ampliación en materia sanitaria (DNU 260, 2020), en virtud de la pandemia de la COVID-19. Tal es el caso de la integración de la Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional (Decisión Administrativa 497, 2020), cuya *coordinación* reside en la Jefatura de Gabinete y sus integrantes son los/las «titulares de los ministerios de Salud, del Interior, de Desarrollo Productivo, de Economía, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto» (art. 1), y que puede solicitar participación o colaboración de otros organismos o jurisdicciones. En el caso de esta unidad, se la facultó para expedirse a través de recomendaciones y propuestas orientadas a la adopción de medidas sobre el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y dirigidas a lograr una mayor eficacia mitigando la propagación del virus. Por su parte, la citada decisión administrativa fundamenta su existencia en las atribuciones que la Constitución Nacional (1994, art. 100, inc. 1 y 2) confiere a la Jefatura de Gabinete, como encargada de ejercer la administración general del país, y a consecuencia de las facultades que le delega la Presidencia, en este caso por medio de los DNU 260 (2020, art. 10) y 297 (2020, art. 6).

Antes de finalizar este apartado, es oportuno citar a Juan Manuel Abal Medina cuando, a la hora de hacer un balance acerca del desarrollo que ha tenido la Jefatura de Gabinete en sus veinticinco años de historia,

parece querer ensayar una síntesis sobre los principales roles directivos que se ponen en juego en situaciones críticas:

[La] tarea de coordinación gubernamental es la tarea que menos se ve para afuera, pero es muy relevante. Uno la ve cuando explota una situación [de] crisis. Ahí se lo ve al jefe de Gabinete coordinando y [que] sale en los diarios, en el día a día. Tiene que ver con la coordinación permanente [...] de las políticas, que cada vez vinculan a más áreas de gobierno. [...]. Hay una tarea muy clara del jefe de Gabinete como «bombero». Es el que sale, cuando hay un lío, a arreglarlo, se vea o no, esté o no en la tapa de los diarios. Fuente: Panel 24 (2020, 13 de octubre).

De este modo, Abal Medina resume el manejo de crisis y emergencias a manos de la Jefatura de Gabinete en el proceso de coordinación gubernamental y, en particular, en el ejercicio de los roles de *enlace* y *gestor de anomalías*. También hace referencia al rol de *cabeza visible*, aunque parece considerar que, hacia el exterior del gobierno, este rol se asume de manera secundaria o aleatoria.

4.3. La especial importancia del rol de portavoz

Si bien ser portavoz del gobierno no es una de las atribuciones que la Constitución Nacional asigne expresamente a la Jefatura de Gabinete, es uno de los roles de hecho que quienes han ocupado el cargo han ejercido como una función delegada por el Poder Ejecutivo Nacional (CN, 1994, art. 100, inc. 4). Es probable que esto se haya debido a la confianza y/o frecuencia de contacto del/la presidente/a con su jefe de Gabinete, lo que facilita la coordinación por adaptación mutua entre ambas figuras.

De todos modos, con el correr del tiempo en el ejercicio del rol, esta función se llegó incluso a institucionalizar como una dependencia de

la Jefatura de Gabinete de Ministros, bajo la forma de la Secretaría de Medios y Comunicación Pública (Decreto 12, 2015).

En cuanto a la especial relevancia del rol de portavoz —junto con los de enlace y negociador— en las organizaciones del sector público, cabe citar a Jorge Capitanich, quien con estas palabras hace un balance sobre su segundo período:

En la segunda etapa [...] nos propusimos tres cuestiones clave: 1) Darle visibilidad a una agenda comunicacional. Eso implicó trescientas dieciocho conferencias de prensa, [lo] que tiene sus aristas: si hay muchas, te critican y si hay pocas, también. El problema central de la comunicación de gobierno siempre es motivo de crítica, conforme a la capacidad efectiva de exposición. Esto también pone en evidencia lo siguiente: ¿el jefe de Gabinete debe ser el principal vocero de gobierno, sí o no? Es materia de opinión. Lo importante es que el jefe de Gabinete debe comunicar las políticas públicas y acciones de gobierno, y hacerlo de acuerdo a una estrategia de comunicación determinada; 2) La interrelación del jefe de Gabinete con gobernadores e intendentes es imprescindible para la consolidación de acuerdos de base territorial [...]. Esa fue una de las premisas de la gestión; 3) Otra de las premisas clave fue la agenda legislativa. Desde la primer[a] participación en la comisión de Labor Parlamentaria en el Senado hasta la interacción con los jefes parlamentarios, la idea central no solo era acompañar las iniciativas legislativas con el debate parlamentario correspondiente, sino también garantizar el cumplimiento estricto de los artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

En este pasaje, encontramos un ejemplo de la relevancia de los tres roles nombrados precedentemente para el caso de la Jefatura de Gabinete: el de *portavoz*, en su relación con la prensa y los medios de comunicación; el de *negociador*, en su intervención para conformar acuerdos de base

territorial con gobernaciones e intendencias; y el de *enlace*, en su intermediación respecto del vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

De todas formas, y a pesar de que Capitanich aclara que cabe preguntarse si la figura debiera o no ser el principal vocero de gobierno, su mención en primer lugar y la dedicación de un espacio mayor entre las cuestiones clave que enumera, aportan otros indicios que abonan la idea de la especial importancia del rol de *portavoz*.

Otro de los temas a considerar sobre el rol de portavoz del gobierno se relaciona con los distintos estilos de comunicar, propios de cada una de las personas que ejercen la Jefatura de Gabinete. Por su parte, como interlocutores, los medios de comunicación identifican estas diferencias y las explicitan frente a la opinión pública. Un ejemplo es la comparación que en 2010 realizaba un periodista de uno de los principales periódicos de alcance nacional entre dos funcionarios que ocuparon el cargo: Alberto Fernández —quien lo ejerció durante toda la Presidencia de Néstor Kirchner y el comienzo de la primera Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner— y Aníbal Fernández —quien, en ese momento, hacía un año que se desempeñaba durante su primer período en el último tramo del primer mandato de la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner—:

En el principio de la era K⁸, [...] Alberto y Aníbal Fernández se dividieron el rol discursivo en el gobierno. A Alberto [...] le tocó el costado amable de recibir a los periodistas en su oficina para tomar un café, charlar y regalarles [información] *off the record* para la tapa del diario del día siguiente. Y a Aníbal [...] le tocó pelearse y defender con los dientes al

8 Con la denominación «era K» o «era kirchnerista», se designa a los tres períodos consecutivos ejercidos por el expresidente Néstor Kirchner (26/5/2003-10/12/2007) y su sucesora y esposa, la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner (11/12/2007-10/12/2011 y 11/12/2011-10/12/2015), que suman un total de doce años de gobierno.

gobierno nacional y llevó eso hasta las últimas consecuencias. Fuente: *La Nación* (2010, 6 de julio).

Otro caso en el que el mismo medio de comunicación se hizo eco de las expresiones de un jefe de Gabinete como portavoz de gobierno es el que transcribimos a continuación:

El jefe de Gabinete Marcos Peña publicó hoy en Facebook una «aclaración» sobre la estrategia comunicacional del Gobierno y se defendió de los cuestionamientos mediáticos. Desarrolló una suerte de «manifiesto» donde expresó cuáles son los ejes de su política comunicacional. [El entrecomillado de palabras pertenece al original]. Fuente: *La Nación* (2016, 24 de abril).

La lectura que hace este medio sobre lo declarado por Marcos Peña —jefe de Gabinete durante toda la Presidencia de Mauricio Macri— como una «aclaración» que resultó un «manifiesto» nos conduce una vez más a la cita previa de Capitanich, según la cual ninguna comunicación de gobierno parece estar exenta de críticas. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que es necesario alcanzar un buen balance entre cantidad y calidad de la comunicación, en términos de la eficiencia en la transmisión del mensaje que se busca que llegue a la ciudadanía.

Los ejemplos precedentes ilustran hacia dónde se dirigen las preocupaciones al desarrollar esta compleja y delicada función por delegación del/la presidente/a, y sirven para considerar la necesidad y relevancia de un desempeño eficiente. A fin de mejorar en el cumplimiento de este objetivo, puede contribuir contar con asesoramiento especializado y/o capacitación a cargo de profesionales en comunicación e imagen pública.

4.4. Los roles de decisión y la ejecución presupuestaria

En las intervenciones de los exjefes de Gabinete, «ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional» se destaca como una de las atribuciones asignadas por la Constitución Nacional (1994, art. 100, inc. 7), para cuyo cumplimiento se hace referencia a roles de decisión, como los de *negociador* y *asignador de recursos*. En este sentido se dirigen, por ejemplo, las siguientes declaraciones de Jorge Rodríguez:

En cuanto al rol como jefe de administración y ejecución del presupuesto, la tarea principal era tener una buena coordinación con el ministro de Economía Roque Fernández. Teníamos el tema de la transferencia de partidas, donde mi política era no inmiscuirme cuando había acuerdo entre áreas. Pero si el área que cedía fondos luego se los solicitaba a la Jefatura de Gabinete, estos fondos les eran negados. También interveníamos periódicamente en el reordenamiento y reducción de partidas, en diálogo con los ministros y secretarios. Quizás esto sea diferente a lo que ocurrió con jefes de Gabinete posteriores. En el período 1989-1999, el presupuesto aprobado por el Congreso no podía ser modificado para incrementarlo, sí para reducirlo, porque lo recaudado no alcanzaba en la mayoría de los años a la cifra aprobada por el Congreso. En esos años no había retenciones a las exportaciones. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

Con base en las manifestaciones de Rodríguez, por un lado, es preciso señalar la especial relevancia que tiene para la ejecución presupuestaria —así como para el ejercicio de la administración general del país (CN, 1994, art. 100, inc. 1)— lograr y mantener en el tiempo una buena coordinación con quien esté a cargo del Ministerio de Economía. Por otro lado, luego de las expresiones de Rodríguez, se entienden mejor las razones por las que el rol de negociador puede encontrarse entre los más importantes

para la dirección general del sector público, especialmente en épocas en que la necesidad de conseguir fondos se vuelve apremiante.

Las declaraciones de Chrystian Colombo confirman la preocupación por las restricciones y propician el aprendizaje organizacional, al promover la adquisición de una «cultura presupuestaria», según la cual, una vez fijados los acuerdos necesarios en la ley, se vele por su cumplimiento efectivo a través del control de la ejecución del presupuesto:

Creo que es importante que la Jefatura de Gabinete ayude a coordinar para que se lleven a cabo acuerdos, y en función de ellos, se genere un presupuesto, y en función de [este], se lo controle. [...]. Lo que yo creo es que hay que adquirir la cultura presupuestaria y de restricción presupuestaria. Si hay algo que nos ha faltado a los argentinos es el concepto de restricción presupuestaria. Entonces, esto me parece importante resaltarlo, porque los acuerdos políticos finalmente deberían reflejar, a través de leyes, acuerdos. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

En este pasaje, además, Colombo conecta la *coordinación* y el ejercicio de los roles de *enlace* y *negociador* para el establecimiento de acuerdos políticos previos a la sanción de la ley, con la atribución constitucional de ejecutar el presupuesto nacional, una vez que la norma ha sido promulgada. Al respecto, cabe agregar que, por mandato constitucional, es función de la Jefatura de Gabinete enviar al Congreso el proyecto de presupuesto, con el tratamiento en acuerdo del gabinete y la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional (CN, 1994, art. 100, inc. 6), requisitos que una vez más se pueden alcanzar gracias a la coordinación que esta figura realiza, en este caso, al interior de ese mismo poder.

Al finalizar las declaraciones en vivo de sus colegas, las palabras grabadas de Sergio Massa resultan ser otro testimonio de un jefe de

Gabinete que pone en relación el proceso de *coordinación* y la atribución constitucional de ejecutar el presupuesto:

En materia de coordinación, la coordinación presupuestaria es una herramienta más que suficiente en la decisión administrativa del jefe de Gabinete como instrumento ordenador del presupuesto nacional. Le da por sí un instrumento más que potente para poder coordinar y ordenar el funcionamiento del Ejecutivo, porque, en definitiva, va habilitando o no políticas públicas en función de la autorización de gasto o no. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

En este punto, cabe hacer algunas aclaraciones tanto sobre la legislación como sobre el control que involucra la ejecución presupuestaria. La norma más importante del sistema presupuestario, la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156, 1992), establece, en materia de ejecución y modificación del presupuesto, que «[e] jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado» (art. 37) por cada Ley de Presupuesto, comprendiendo modificaciones en gastos corrientes, de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades, y exceptuando incrementos en las partidas para gastos reservados y de inteligencia, que solo pueden disponerse a través del Congreso de la Nación.

Esta legislación se aplica tanto en los casos de transferencia, reordenamiento y reducción de partidas a los que se refiere Rodríguez, como en la habilitación de políticas públicas en función de la autorización de gasto a la que hace referencia Massa en su intervención. Sin embargo, más recientemente, la Ley 27.342 (2016) modificó el artículo 37, estableciendo un límite para tales reestructuraciones presupuestarias que, en los años posteriores al ejercicio 2018, no puede ser superior al 5 % del monto total aprobado por la Ley de Presupuesto, ni al 15 % del presupuesto aprobado

por finalidad, siempre que se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras y/o modificaciones en la distribución de las finalidades.

Por su lado, el control de la ejecución presupuestaria guarda una mayor conexión con las preocupaciones expresadas por Colombo en su intervención. Además de la facultad de supervisión que tiene la Presidencia sobre las atribuciones de la Jefatura de Gabinete en la materia (CN, 1994, art. 99, inc. 10), y el control interno de la propia administración por parte de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) en coordinación con las diversas Unidades de Auditoría Interna (UAI), el estado de ejecución del presupuesto se informa trimestralmente al Congreso Nacional, órgano encargado de su control externo a través del análisis de la denominada «cuenta de inversión», rendición que el Poder Ejecutivo realiza ante el Poder Legislativo acerca del cumplimiento de las funciones del Estado en relación con el presupuesto nacional.

4.5. El liderazgo en la coordinación del Gabinete y el diseño institucional de la Jefatura

Si bien adherimos a lo expresado al comienzo de este trabajo sobre la importancia del rol de líder, también sostenemos que su ejercicio en la coordinación interministerial a cargo de la Jefatura de Gabinete presenta ciertas dificultades y limitaciones vinculadas con el diseño institucional de la función.

A través de declaraciones de exjefes de Gabinete y de una especialista en la evaluación de instituciones del Poder Ejecutivo Nacional, comenzaremos por revisar el diseño institucional de la Jefatura, con el fin de alcanzar una mejor comprensión sobre el tipo de dificultades que se presentan para el ejercicio del rol de líder en la coordinación interministerial.

Respecto del diseño de esta figura, Abal Medina utiliza el concepto de «híbrido institucional» para describirla y, a fin de explicar a qué se refiere con el término, recurre a una metáfora del politólogo francés Maurice Duverger (1981):

La Jefatura de Gabinete [...] es como un águila de dos cabezas que, por un lado, mira [...] hacia ser un primer ministro [como] en un semipresidencialismo francés. Por ejemplo, con cuestiones concretas como las atribuciones constitucionales, su informe al Parlamento, etc., [que] le dan sentido a esta mirada. Pero, por otro lado, hay una segunda mirada de la Jefatura de Gabinete que la hace mirar más hacia el *Chief of Staff* del clásico presidencialismo de Estados Unidos, el jefe de la oficina del equipo de gobierno del presidente. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

Luego, Abal Medina señala la evolución de la institución como producto de las situaciones que han tenido que enfrentar y atravesar los jefes de Gabinete en el ejercicio del cargo durante sus veinticinco años de historia, lo que parece indicar una gran flexibilidad y capacidad de adaptación de la figura como diseño mixto, si bien menciona que contar con tal diseño institucional también ha generado algunas «incomodidades»:

La Jefatura de Gabinete se ha ido construyendo institucionalmente, como dijeron varios de los exjefes de Gabinete anteriores [en el uso de la palabra], creciendo en espacio y mostrando [...] cómo se ha ido construyendo a lo largo del tiempo. Y lo ha hecho así más por tendencias que tienen que ver con necesidades políticas de un momento [...]. Se ha ido moviendo más hacia un lado o más hacia el otro, pero siempre moviéndose en una situación bastante incómoda de cuestiones diversas. Por ejemplo, [es] el único ministro que figura en la Constitución con atribuciones constitucionales, por un lado, y por otro, una figura que es nombrada y depuesta por el presidente sin intervención de otro organismo. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

En este sentido, Chrystian Colombo aporta otros indicios de posibles motivos para las «incomodidades» que produce el diseño institucional de la Jefatura de Gabinete, cuando lo relaciona con el sistema de gobierno que propician distintos sectores políticos en el contexto histórico de su creación, y, además, hace extensiva esta «marca de nacimiento» a su funcionamiento actual:

Creo que subyace[n], dentro de la Jefatura de Gabinete, las diferencias que ocurrieron cuando fue creada: la diferencia entre un sector que quería un régimen más parlamentario y un sector que defendía lo que culturalmente ha sido tradicional en la Argentina, que es un sistema presidencialista. Eso está marcado. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

En un encuentro realizado con posterioridad⁹, Abal Medina también plantea que la dualidad presente en su configuración de origen sigue operando en el funcionamiento actual de la institución. Y avanzando un paso más, parece querer vincularla con lo que en la jerga psicológica se conoce como «trastorno de identidad disociativo» (o de personalidad múltiple), que a menudo es confundido con la «esquizofrenia»:

La Jefatura de Gabinete [...] es un instituto, instrumento, que surge con cierta esquizofrenia, problema de personalidad originaria que se plasma en el texto en algún sentido para hacer una cosa y en otro, para hacer otra, y las dos cosas conviven en la misma figura. [...]. Esta figura surgió desde el principio con esta contradicción de origen. Fuente: Panel 24 (2020, 13 de octubre).

9 En el II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, organizado en modalidad virtual por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), el 13 de octubre de 2020, tuvo lugar el panel «La Jefatura de Gabinete de Ministros 25 años después», en el que participaron Juan Manuel Abal Medina, María Eugenia Coutinho y Natalia Aquilino, quienes representaron perspectivas provenientes del ejercicio de la función y de la evaluación académica, así como una visión analítica sobre la evolución de la institución a lo largo de su historia.

A su vez, la lectura de los exjefes de Gabinete Colombo y Abal Medina va en sentido similar a la interpretación académica de la especialista María Eugenia Coutinho, quien manifiesta su coincidencia en el diagnóstico sobre la existencia de un problema de nacimiento que se arrastra hasta la actualidad. Asimismo, Coutinho identifica en el origen de este problema a las necesarias compensaciones mutuas que formaron parte de la negociación y en las que tuvieron que transigir Carlos Menem y Raúl Alfonsín, para arribar al Pacto de Olivos como punto de partida del proceso de la reforma constitucional de 1994. Así lo expresa en los siguientes términos:

Sobre su origen, la Jefatura de Gabinete es el producto de un *trade off* o [de una] negociación en la que estaba en juego la reelección de un presidente [Carlos Menem] y una posición de otro sector político [proveniente de la UCR y representado en la persona del expresidente Raúl Alfonsín] que buscaba morigerar el presidencialismo en un momento de gran impugnación teórica [...], [en el] que [el presidencialismo] era acusado de la inestabilidad democrática de la región. Este origen lo carga la Jefatura de Gabinete. Fuente: Panel 24 (2020, 13 de octubre).

En este punto, cabe retomar la argumentación de Abal Medina, quien, siguiendo la línea de lo señalado por Coutinho, continúa realizando un balance acerca del diseño de la institución. En este sentido, recalca la contradicción de base sobre la que se apoya en su nacimiento, y que la hace depositaria de objetivos que, por un lado, implican moderar el presidencialismo y, por otro, en cierto sentido, darle continuidad al habilitar la reelección de un presidente que venía ejerciendo sin la existencia previa de esta nueva figura, la que se pone en funcionamiento en el mismo ámbito del Poder Ejecutivo Nacional:

[La Jefatura de Gabinete] surge con esos dos objetivos que conviven problemáticamente entre sí. Por un lado, es una figura con rango

constitucional que se diferencia [de] los ministros en esto, y tiene un conjunto de atribuciones que, en lo formal, lo ponen muy por arriba del resto de los ministros, tiene que darle informes al Parlamento, y por lo tanto, tiene algún aire del primer ministro del semipresidencialismo francés, por ejemplo. Pero, por otro lado, es designado solo por el presidente. Este es el elemento central, porque otros funcionarios del Poder Ejecutivo de menor rango, por ejemplo, embajadores o directores del Banco Central, son nombrados con acuerdo parlamentario. Esta figura no lo tiene como condición, más allá de que pueda ser depuesta por un mecanismo un poco engorroso, pero las posibilidades de limitar a quien te designa son bastante relativas, obviamente. Fuente: Panel 24 (2020, 13 de octubre).

De este modo, Abal Medina subraya la forma en que la mencionada «contradicción de origen» queda plasmada en la Constitución Nacional a través de un diseño institucional contradictorio, que termina restringiendo las opciones que podría tener la figura en su relación con los ministerios, con el Parlamento y hasta con la Presidencia. Sin embargo, también se hace notar que es en el vínculo con quien ocupe la primera magistratura donde los términos resultan más claros, debido a que esta persona «por sí solo [a] nombra y remueve al jefe de Gabinete» (CN, 1994, art. 99, inc. 7). Así, por el solo hecho de existir este mecanismo para su designación y destitución, la Jefatura de Gabinete pasa a estar en situación de paridad con los ministerios, mientras se le asigna a la Presidencia una atribución mayor comparada con la que efectivamente tiene capacidad de ejercer el Congreso de la Nación.

Por lo tanto, y como resultado de este diseño institucional contradictorio, sobre la base del texto constitucional, surgen múltiples respuestas posibles a la pregunta sobre qué significa ser «jefe de Gabinete», y ninguna de ellas adquiere completa validez. Así, cabe plantearse si en

definitiva la figura responde al modelo de un «jefe» del Gabinete, de un «*primus inter pares*¹⁰», de un «ministro coordinador» o de un «ministro» más, de acuerdo con el artículo e inciso que nos detengamos a analizar. A este respecto, siguiendo una vez más a Abal Medina, lo que puede darse por cierto son los modelos a los que no se ajusta la institución, tanto en el límite superior como en el inferior, vale decir que no responde ni al modelo de un «primer ministro» ni al de un «secretario general»:

[Es] una figura que en veinticinco años no fue ni remotamente el primer ministro francés que limitó al presidente, [...] pero siempre fue bastante más que el secretario general [de la Presidencia]. Fuente: Panel 24 (2020, 13 de octubre).

Este comentario nos remite nuevamente a la trayectoria que ha seguido la institución en sus veinticinco años de historia, partiendo del diseño plasmado en la Constitución Nacional. En este sentido, María Eugenia Coutinho alega que:

No hubo una sola Jefatura de Gabinete, hubo varias Jefaturas de Gabinete, más allá del diseño formal. Porque el funcionamiento está muy condicionado por el contexto, que es diferente en cada uno de los momentos. El funcionamiento fue diferente en cada contexto, y eso también me parece que es muy importante, y ha tenido un rol diferente la Jefatura. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

De este modo, la especialista hace hincapié en la gran flexibilidad que demostró la Jefatura de Gabinete para adaptarse a distintas circunstancias, en momentos históricos diversos y con diferentes necesidades. También hay que considerar las improntas que, en su recorrido, le fueron

10 La locución latina *primus inter pares* se traduce literalmente como 'el primero entre iguales'. Según el *Diccionario de la Lengua Española*, el significado de esta expresión es 'Primero entre sus iguales, más destacado e importante entre otras personas o cosas de la misma condición o dignidad'. Recuperado de <https://dle.rae.es/primus%20inter%20pares>.

imprimiendo a esta institución tanto los estilos propios en el ejercicio del cargo de cada presidente/a, jefe de gabinete y ministro/a, como los aspectos vinculados con la relación entre el/la presidente/a, el jefe de Gabinete y los/las ministros/as, solo para limitarnos al ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

En este punto, cabe citar algunos ejemplos para entender cómo se perciben estas apreciaciones desde el ámbito académico y del ejercicio de la función. Para representar la primera perspectiva, tomaremos nuevamente algunas expresiones de María Eugenia Coutinho, transmitidas esta vez en la videoconferencia organizada por el INAP de la Argentina que la tuvo como única expositora, en la que se refuerza la idea de la relevancia que adquiere el/la presidente/a y su relación con el «jefe de Gabinete» en el protagonismo que puede llegar a cobrar esta figura al interior de cada gestión de gobierno:

Más allá del diseño institucional, de las atribuciones formales que le asigna la Constitución Nacional y que la práctica institucional le fue dando, la *performance* y el funcionamiento de la Jefatura de Gabinete están muy vinculados con la relación que el jefe de Gabinete tiene con el presidente y el lugar que el presidente le otorga al jefe de Gabinete. Se pueden dar algunos ejemplos, pero sin personalizar, podemos decir que ese rol diferente, y por el tipo de relación que el presidente sostiene con el jefe de Gabinete, puede hacer que el jefe de Gabinete esté en el centro o en la periferia. [Con las últimas palabras, Coutinho hace referencia al análisis desarrollado en su texto de 2018, «De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina»]. Fuente: Coutinho, en Ciclo de Conferencias INAP (2020, 3 de julio).

En cuanto a las manifestaciones que sobre el tema tienen los exjefes de Gabinete por su experiencia en el ejercicio de la función, en general,

retoman la idea de la construcción institucional paulatina que la Jefatura fue desarrollando a lo largo del tiempo, desde sus contradictorias atribuciones constitucionales, y en la medida en que las condiciones eran propicias, para avanzar haciéndose cargo de tareas que se podrían agrupar, principalmente y en un sentido amplio, dentro del área denominada «coordinación gubernamental». En esta dirección, Abal Medina insiste en que:

Es una figura que se ha ido inventando, recreando o construyendo a sí misma a medida que avanzaba, a partir de cuestiones constitucionales que le dan un estatus permanentemente muy superior al de un secretario general [...], pero mucho menor que [el de] un primer ministro del semipresidencialismo. [...]. Esta figura se ha ido construyendo a sí misma y, de manera paulatina y clara, [ha ido] ganando relevancia y poder por desarrollar tareas de la «coordinación gubernamental» [...]. Su principal tarea es trabajar en la coordinación del gobierno, no solo en términos del Poder Ejecutivo Nacional, sino en la arena federal con gobernadores e intendentes, en los niveles subnacionales de gobierno. La Jefatura de Gabinete se ha ido construyendo institucionalmente así, partiendo con muy pocas herramientas técnicas y administrativas y muy pocas capacidades. Fuente: Panel 24 (2020, 13 de octubre).

Al continuar con su exposición, más allá de las atribuciones que la Constitución Nacional le asigna a la Jefatura como institución, Abal Medina pone de manifiesto la importancia del estilo que cada «jefe de Gabinete» busca imprimir a su propia gestión al intentar avanzar o profundizar en determinada dirección, accionar cuyo éxito mayor o menor depende —entre otras variables— de quiénes sean sus interlocutores. Frente a algunos ministerios de peso, como Economía o Interior, señala al diseño institucional y a la personalidad de quien lo ocupa en cada caso

como posibles limitantes para el avance de la Jefatura de Gabinete en determinadas áreas:

Con el tiempo, cada jefe de Gabinete ha ido generando alguna de estas figuras de esta naturaleza. También para esto ha dependido mucho la relevancia de un área. Por ejemplo, para la coordinación de gobierno presupuestaria —la fijada por evaluación presupuestaria—, esta se ha dado con más claridad cuando no hay ministro de Economía fuerte que cuando sí lo hay. En la coordinación federal con los gobernadores, tiene que ver también cómo es la figura o personalidad del ministro del Interior —con atribuciones más o menos fuertes, y si se dedica más o menos al tema—. Fuente: Panel 24 (2020, 13 de octubre).

Estos comentarios nos remiten una vez más a las manifestaciones de Jorge Rodríguez que transcribimos al comienzo del análisis realizado en este trabajo. En ellas, el exjefe de Gabinete reconoce haber encontrado interferencias en el desarrollo de iniciativas de coordinación y enlace gubernamental propiciadas desde su gestión, para cuyo progreso pueden haber funcionado como limitantes tanto las atribuciones del Ministerio de Economía como la personalidad de quien lo ocupaba en ese momento. Concretamente, en este caso, la Jefatura de Gabinete tuvo que hacer frente a decisiones tomadas por ministerios, que conducían en sentido contrario al que buscaban favorecer sus propias iniciativas. De experiencias como esta, se obtiene un aprendizaje organizacional, si bien en el desempeño cotidiano, su resultado es lo opuesto a la coordinación interministerial.

Atentas a ese aprendizaje, ante la propuesta de que la Jefatura de Gabinete colabore en la coordinación federal de una gestión presupuestaria, las palabras de Chrystian Colombo parecen alertar sobre la existencia de una posible superposición de incumbencias con el Ministerio del Interior, lo que podría hacer peligrar también esa iniciativa:

[...], pero eso supone que haya acuerdos políticos previos para poder traducirlos en una gestión presupuestaria que la Jefatura de Gabinete puede ayudar a coordinar, porque estamos en un país federal que requiere coordinación con las provincias. Ahí se superpone el rol de la Jefatura de Gabinete con el rol que antes tenía —o que tiene— el Ministerio del Interior. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

A través de la siguiente intervención, Capitanich pone en evidencia lo que expresamos en el comienzo de este apartado, es decir, las dificultades que se encuentran en la Jefatura de Gabinete, como producto del diseño institucional de la función, para ejercer el *liderazgo* de la coordinación interministerial. Por un lado, quienes llegan a ocupar el cargo cuentan con el aval de la designación presidencial. Pero, por otro, no tienen la atribución de nombrar a ministros/as, cuya designación y dependencia provienen de la misma autoridad jerárquica, lo que termina por ubicar a la Jefatura a la par de los ministerios en la cadena de mando, y le quita legitimidad al ejercicio de su liderazgo dentro del Gabinete:

Tenemos un problema desde el punto de vista del ejercicio del liderazgo que puede ejercer un jefe de Gabinete por designación y aval del presidente, pero sin designar los ministros de las distintas carteras. Por lo tanto, se convierte el jefe de Gabinete en una especie de «jamón del sándwich». [...]. La no designación de sus ministros y de sus funcionarios genera también una debilidad [del jefe de Gabinete] desde el punto de vista de la capacidad para cumplir las instrucciones [del presidente] acabadamente. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

En línea con lo expresado por Jorge Capitanich, quien describía al «jefe de Gabinete» como el «jamón del sándwich» por estar en medio —y pareciera que estorbando— entre ministros/as y presidente/a, Sergio Massa ilustra las diferencias que se presentan en la comunicación entre ministros/as, «jefe de Gabinete» y presidente/a, diferencias en las que

el «jefe de Gabinete» termina siendo un «convidado de piedra» cuando hay buenas noticias para transmitirle al/la presidente/a, mientras se lo elige como vocero si las novedades no son favorables:

Yo siempre digo que el jefe de Gabinete termina siendo el ministro de las malas noticias. Cada ministro, cuando tiene una buena noticia, se la comunica al presidente. Cuando tiene una mala noticia, se la comunica al jefe de Gabinete. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

Así, con la intención de aportar a un mejor ejercicio del rol de *líder* al interior del Gabinete, Capitanich propone introducir algunas modificaciones en el diseño de la Jefatura y, por ejemplo, habilitarla en la designación de funcionarios/as. Reconoce en la Ley de Ministerios (Ley 22.520, 1981) un posible instrumento para delinear la figura como un *primus inter pares* con mayor claridad que en el texto constitucional. Y fundamenta su propuesta tanto en los méritos que la institución ha demostrado en sus veinticinco años de historia, al adaptarse con gran flexibilidad a diferentes escenarios, como en la necesidad de dotarla de más y mejores herramientas para lograr el efectivo y pleno ejercicio de sus atribuciones:

La evolución de la institución Jefatura de Gabinete, [incluso] con las distintas leyes de ministerios [que admiten] su característica de *primus inter pares*, debería generar ciertas condiciones para la designación de funcionarios, con el objeto de tener mayor dotación de capacidad efectiva de mando en términos de disciplina de ejercicio de gobierno. [...] [El jefe de Gabinete] es, por un lado, un instituto reconocido constitucionalmente, con farragosa capacidad de ejercicio de decisiones, con herramientas bastante lábiles en términos de gestión. Por lo tanto, merece, por lo menos, una reingeniería desde el punto de vista del uso de esas atribuciones y del impacto. Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

En este punto, se dan algunas coincidencias entre exjefes de Gabinete: manifiestan consenso sobre la necesidad de poner en valor a la institución, y consideran que, para hacerlo, no se requiere reformar la legislación. Con relación al primer aspecto, el acuerdo parece girar en torno a la habilitación plena de la Jefatura en el uso de las atribuciones que le asigna la Constitución Nacional —y precisamente aquí es donde radica su principal diferencia con los ministros secretarios, cuya competencia se establece solo a través de la Ley de Ministerios (CN, 1994, art. 100)—. Al respecto, Alfredo Atanasof y Chrystian Colombo expresan su opinión en los siguientes términos:

[Sobre] la necesidad de reformar la legislación, yo entiendo que no es necesario hacerlo en materia de Jefatura de Gabinete. Sí creo importante avanzar en la valoración de lo que la Jefatura de Gabinete representa tanto dentro del gobierno como para el resto de los actores políticos. (Atanasof).

Quizás yo pueda coincidir [con Alfredo Atanasof, cuya exposición fue la anterior] en que no hace falta cambiar la legislación, pero hace falta un acuerdo para cambiar el *approach* hacia la Jefatura de Gabinete. (Colombo). Fuente: Foro de discusión (2020, 8 de julio).

Cabe destacar que un diseño institucional ambiguo no es algo inocuo, sino que trae aparejadas consecuencias que afectan tanto el funcionamiento interno de un gobierno como los resultados que se obtienen a través de sus políticas públicas y que la sociedad evalúa en términos de mayor o menor eficacia gubernamental. Para cerrar este apartado utilizando palabras de Capitanich citadas previamente, podríamos decir que la «debilidad» institucional de la Jefatura de Gabinete implica una menor «capacidad» para que las decisiones de gobierno se ejecuten, lo que, por consiguiente, alerta acerca de posibles consecuencias que pueden derivarse de aquí, afectando la imagen presidencial.

Conclusiones

En los apartados previos, se pusieron en relación los elementos que dan cuenta del ejercicio de los roles directivos señalados como prioritarios, con el diseño institucional y las funciones asignadas a la Jefatura de Gabinete de Ministros por la Constitución Nacional.

El análisis se inició con el *rol de enlace*, sobre el que la literatura indica una mayor relevancia para la dirección general de las organizaciones públicas y en entornos organizacionales altamente dinámicos y complejos. Este rol también está vinculado con el *proceso de coordinación* que tiene lugar al interior de una organización: por un lado, siguiendo la producción académica de Henry Mintzberg, quien relaciona ambos —rol de enlace y proceso de coordinación— con el diseño de la estructura organizacional; por otro, a través de las declaraciones de exjefes de Gabinete que entienden la función como la de un ministro coordinador. Sobre el ejercicio del rol de enlace, se muestra por medio de ejemplos cómo opera hacia adentro y hacia afuera de la organización. Para el análisis de experiencias erráticas, se incorpora el concepto de aprendizaje organizacional de Mintzberg y se presenta su visión del gerenciamiento como un arte. Según las categorías del autor, se propone una primera interpretación de la figura, desde el diseño de la estructura organizacional, como un dispositivo de enlace en la cúspide estratégica de la Administración Pública Nacional, que busca aumentar la coordinación entre diferentes unidades y niveles en la línea jerárquica. De manera similar, se ensaya un examen de las reuniones de Gabinete como dispositivo de enlace para la coordinación interministerial. En ambos casos, se vincula esta primera lectura con lo establecido en la Constitución Nacional, detectándose así las primeras dificultades para el ejercicio de roles directivos en el diseño institucional de la Jefatura de Gabinete.

Seguidamente, se estudia el ejercicio de *los roles directivos en el manejo de crisis y emergencias*, es decir, en circunstancias en que el entorno organizacional alcanza gran complejidad y dinamismo. Frente a contextos que presentan ambas características, como recién mencionamos, la bibliografía señala una importancia mayor del rol de enlace, a la que agrega una relevancia similar en el ejercicio del rol de líder. Además, la literatura hace una distinción cuando lo que se enfrenta es un entorno particularmente complejo u otro de especial dinamismo, asignando mayor peso, en el primer caso, a los roles informativos, y en el segundo, a los roles de decisión. En entornos muy dinámicos, también se le adjudica mayor importancia al rol de cabeza visible.

Al recurrir a las declaraciones de los exjefes de Gabinete sobre el manejo de crisis y emergencias, en coincidencia con lo predicho, prima la recuperación del ejercicio del rol de enlace, junto con el proceso de coordinación gubernamental. Sin embargo, no se detecta registro alguno sobre el rol de líder, lo que impide asignarle una relevancia similar. Adicionalmente, aparecen menciones sobre otros roles: de decisión, informativos, e incluso sobre el rol de cabeza visible, entre los del tipo interpersonal. Por ejemplo, en el manejo de la poscrisis del año 2001, se identifica el ejercicio de varios roles informativos —portavoz y monitor— y de decisión —negociador, gestor de anomalías y emprendedor—. Mientras, en el caso de la emergencia por inundaciones ocurrida a fines de la década de 1990, se da cuenta de la activación de todos los roles de decisión junto con el de cabeza visible. Si bien en las declaraciones de los exjefes de Gabinete no se abundó en ejemplos sobre situaciones críticas, a la luz de los recién citados, nos parece que puede ser productivo visitar a partir de nuevos casos las hipótesis planteadas sobre la importancia del ejercicio de determinados roles frente a entornos organizacionales de mayor complejidad y/o dinamismo.

En este punto, cabe destacar que, sobre la base de los ejemplos analizados hasta aquí, se vislumbra una escala de prioridades entre los roles mencionados, en la cual la relevancia del ejercicio del rol de enlace se recorta con mayor claridad. A su vez, también se percibe que, frente a situaciones críticas, se recupera la importancia de varios roles, que no se presentan aislados sino imbricados entre sí, lo que lleva a reflexionar sobre la especial necesidad de aplicar un bagaje de roles directivos que, en tales circunstancias puede ser mayor o menor, pero que, en todos los casos, compromete más de un rol actuando de manera conjunta para generar sinergia con los demás.

El siguiente apartado temático se concentra en analizar el *rol de portavoz*, sobre el que se indica una mayor relevancia para la alta dirección en general, y para la de las organizaciones públicas en particular, así como frente a entornos organizacionales de gran complejidad. Si bien no se trata de una atribución que la Constitución Nacional asigne de modo expreso a la Jefatura de Gabinete, en tanto función delegada por el Poder Ejecutivo Nacional, esta se ha institucionalizado como una de sus dependencias bajo la forma de la Secretaría de Medios y Comunicación Pública. A raíz de declaraciones de exjefes de Gabinete, se destaca la importancia de contar con una estrategia de comunicación previa para el manejo de la agenda del gobierno en su relación con la prensa. En función del análisis de publicaciones periodísticas, también se hace notar que es menester profundizar en el trabajo sobre el cariz y la cantidad de los contenidos a comunicar, así como sobre el estilo que cada jefe de Gabinete adopta al hacerlo. Al involucrar el ejercicio por delegación de una función compleja y delicada, se entiende la especial importancia que adquiere el rol de portavoz, así como la necesidad y relevancia de un desempeño eficiente.

En el apartado sobre *los roles de decisión y la ejecución presupuestaria*, esta función asignada a la Jefatura de Gabinete por la Constitución Nacional se pone en relación con un determinado tipo de roles directivos, entre los que se menciona a los de negociador y asignador de recursos. Esto surge en declaraciones de los exjefes de Gabinete, en las que se destaca que es imperativo sostener, a lo largo del tiempo, una buena coordinación con el ministerio de Economía, objetivo contra el que, en ocasiones, parece haber conspirado un mayor protagonismo de este dentro del Gabinete. Por su parte, en cuanto a los roles de decisión citados, según la literatura, el rol de negociador presenta mayor relevancia para la dirección general de las organizaciones públicas y en entornos organizacionales más dinámicos. Además, cabe señalar que la significación que adquiere este rol en el sector público se percibe aún con mayor claridad en épocas en que conseguir fondos se torna apremiante, debido a la existencia de importantes restricciones presupuestarias. Ante situaciones de este tipo, en la voz de los exjefes de Gabinete, se reconoce el concepto de aprendizaje organizacional, cuando se promueve una cultura presupuestaria según la cual los acuerdos a los que se arribe queden fijados por ley y se vele por su efectivo cumplimiento a través del control de su ejecución.

También se hace mención aquí al ejercicio de otros roles que generan sinergia con el rol de negociador para el establecimiento de acuerdos políticos previos a la sanción del presupuesto. En este sentido, aparecen nuevas referencias sobre el ejercicio del rol de enlace, lo que confirma la amplia relevancia que asume este rol. Para cerrar el ciclo, una vez promulgado el presupuesto, se asocia el rol de asignador de recursos con la función de ejecutarlo. A este respecto, caben dos opciones: hacerlo tal como fue aprobado, o introducir cambios, que se encuentran limitados por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156, 1992), modificada a su

vez por la Ley 27.342 (2016). La legislación mencionada regula tanto los casos de transferencia, reordenamiento y reducción de partidas, como la autorización de gasto a que hacen referencia los exjefes de Gabinete en tanto mecanismos posibles para habilitar o no la puesta en marcha de determinadas políticas públicas.

En relación con el control de la ejecución presupuestaria, se señaló la preocupación que expresan exjefes de Gabinete por el efectivo cumplimiento de los acuerdos establecidos en la Ley de Presupuesto. Cabe hacer notar que hay varios mecanismos que deberían operar en esta dirección. Además de la facultad de supervisión de la Presidencia sobre las atribuciones de la Jefatura de Gabinete, y el control interno que la SIGEN realiza en coordinación con las UAI, el estado de ejecución del presupuesto se informa trimestralmente al Congreso Nacional, órgano encargado de su control externo a través del estudio de la cuenta de inversión.

El análisis de la información, en un último apartado, se refiere a la relación conflictiva entre el ejercicio del *liderazgo en la coordinación del Gabinete y el diseño institucional de la Jefatura*. Al comienzo de la presente recapitulación, se advertía sobre la existencia de dificultades para ejercer roles directivos, vinculadas con el diseño institucional. El señalamiento se dirigía entonces hacia la consideración de la Jefatura y los ministerios del Gabinete como pares, ya que dependen de la misma autoridad jerárquica, que los designa y está plenamente habilitada para decidir sobre su remoción.

Según la literatura, el ejercicio del rol de líder adquiere mayor relevancia en entornos organizacionales de gran complejidad y dinamismo. Pero, como observamos en el apartado sobre *los roles directivos en el manejo de crisis y emergencias*, las declaraciones de los exjefes de Gabinete no dan cuenta de esa importancia en este contexto.

Con el fin de alcanzar una mejor comprensión sobre las limitaciones que se presentan para el ejercicio de este liderazgo, en el apartado se acude al análisis de declaraciones de los exjefes de Gabinete y de una especialista en la evaluación de instituciones del Poder Ejecutivo Nacional. Así, se explica el diseño de la figura como un «híbrido institucional» y se la vincula con un sistema de gobierno mixto, aunque más cercano al presidencialismo que al parlamentarismo. Además, se señala la evolución de la institución como producto de las situaciones que ha tenido que enfrentar durante veinticinco años, lo que aporta indicios sobre su flexibilidad y capacidad de adaptación como diseño mixto. Si bien, a la hora de evaluar este diseño, también se indican varias «incomodidades». Por ejemplo, y para continuar la comparación con los ministerios, por un lado, es la única institución sobre la que la Constitución Nacional regula atribuciones específicas, pero por otro, según la misma Constitución, es una figura que puede ser nombrada y depuesta por la Presidencia sin intervención de otro organismo.

Al profundizar en la búsqueda de posibles motivos para las dificultades planteadas, se las pone en relación con las diferentes versiones de diseño promovidas para la figura por distintos sectores políticos en el contexto histórico de su creación. Así, se postula la existencia de una «marca de nacimiento» asociada al funcionamiento actual de la Jefatura, que exhibe en tiempo presente una dualidad en su configuración como producto de una contradicción en su origen. Al haber coincidencia en el diagnóstico entre exjefes de Gabinete y especialista, se identifica la procedencia de este problema en las compensaciones mutuas que formaron parte de la negociación para arribar al Pacto de Olivos. De esta forma, se percibe la contradicción de base sobre la que se apoya la creación de la institución, que resulta depositaria de objetivos que implican moderar el presidencialismo y, en cierto sentido, darle continuidad, al habilitar, por ejemplo, la reelección presidencial. Esto se refleja en la inclusión

de esta «contradicción de origen» en la Constitución Nacional, a través de un diseño institucional contradictorio que termina restringiendo las opciones de la Jefatura de Gabinete en su relación con los ministerios, con el Congreso Nacional y hasta con la Presidencia. Como resultado, del texto constitucional surgen múltiples respuestas posibles a la pregunta sobre qué significa ser jefe de Gabinete, que incluyen el modelo de un «jefe» del Gabinete, un «*primus inter pares*», un «ministro coordinador» o un «ministro» más, de acuerdo con el artículo e inciso que se analicen. En todo caso, lo que puede darse por cierto son los modelos a los que no responde la institución: ni al de un «primer ministro» ni al de un «secretario general».

Más allá de aspectos vinculados con su diseño institucional, se rescata como rasgo positivo en el funcionamiento de la Jefatura de Gabinete la gran flexibilidad que demostró en sus veinticinco años de historia para adaptarse a diferentes momentos históricos, circunstancias y necesidades. Respecto de esta flexibilidad, también se toman en cuenta las características que cada presidente/a, jefe de gabinete y ministro/a le fueron imprimiendo a la institución, así como la influencia de las relaciones que se fueron construyendo entre cada uno/a de estos/as actores/as del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. En este sentido, nos detenemos a considerar la especial relevancia de la relación con el/la presidente/a y el nivel de protagonismo que le otorgue la Presidencia, lo que, en palabras de María Eugenia Coutinho (2018), puede colocar a la Jefatura de Gabinete en «el centro» o en «la periferia». Desde la experiencia en el ejercicio cotidiano de la función, los exjefes de Gabinete identifican posibles obstáculos tanto en las atribuciones asignadas como en la personalidad de quien puede estar a cargo de algunos ministerios, entre los que mencionan principalmente las carteras de Economía e Interior.

Por último, se profundiza el análisis de las dificultades para ejercer el liderazgo de la coordinación interministerial. Si bien la Jefatura de Gabinete cuenta con el aval de la designación presidencial, no tiene la atribución de nombrar a ministros/as, cuya designación y dependencia provienen de la misma autoridad jerárquica, lo que la ubica a la par de los ministerios en la cadena de mando y la deslegitima en su liderazgo del Gabinete. En consecuencia, se la asume como una especie de «jamón del sándwich» por estar en medio y obstaculizar la relación directa entre ministros/as y presidente/a. Este supuesto se pone en práctica, por ejemplo, cuando, en la cadena de comunicación con origen en los ministerios y destino en la Presidencia, el «jefe de Gabinete» termina siendo un «convidado de piedra» si hay buenas noticias para informar, mientras se lo elige como vocero si las novedades no son favorables.

Con el fin de aportar a un mejor ejercicio del liderazgo de la Jefatura en la coordinación interministerial, se manifiestan algunos acuerdos entre exjefes de Gabinete. Por un lado, hay consenso sobre la necesidad de poner en valor a la institución; por otro, se considera que, para hacerlo, no se requiere reformar la legislación. En el primer aspecto, el acuerdo gira en torno a dotar a la Jefatura para el uso efectivo y pleno de sus atribuciones constitucionales, por ejemplo, al habilitarla en la designación de funcionarios/as. Y en el segundo, en la Ley de Ministerios (Ley 22.520, 1981) y sus modificatorias, se reconoce un posible instrumento para delinear la figura más claramente como «*primus inter pares*».

Un diseño institucional ambiguo no es inocuo. En este sentido, la «debilidad» institucional de la Jefatura de Gabinete no solo repercute en una menor «capacidad» para ejecutar las decisiones de gobierno, sino también alerta acerca de posibles consecuencias que podrían afectar la imagen presidencial.

Síntesis final

Además de tomar nota de las observaciones que hacen los exjefes de Gabinete sobre aspectos específicos de la gestión, desde su propia experiencia y con la intención de realizar un aporte para mejorarla hacia el futuro, antes del cierre de este trabajo, nos parece útil hacer una síntesis de los principales resultados alcanzados en relación con el ejercicio de los roles establecidos como prioritarios en la literatura relevada.

Una vez sintetizada la batería analítica a la que llegamos a partir de la «teoría de los roles directivos» de Henry Mintzberg, pasaremos a los principales resultados alcanzados en este estudio con relación al ejercicio de cada uno de los cinco roles prioritarios aplicados a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación:

El rol de *enlace* constituye el rol principal a ser ejercido desde la Jefatura de Gabinete, ya que se hace presente con relevancia tanto en el trabajo cotidiano de coordinación gubernamental como en el manejo de grandes crisis y emergencias, cuando surgen.

El rol de *portavoz* involucra el ejercicio por delegación presidencial de una función delicada y compleja, la comunicación de gobierno, que requiere ser asumida con responsabilidad y eficiencia. Como ya dijimos, para mejorar el desempeño en el ejercicio de este rol desde la Jefatura de Gabinete, puede contribuir contar con asesoramiento especializado y/o capacitación a cargo de profesionales en comunicación e imagen pública.

El rol de *negociador* adquiere especial protagonismo en relación con la ejecución presupuestaria, una de las atribuciones asignadas a la Jefatura de Gabinete por la Constitución Nacional. La significación de este rol se percibe aún con mayor claridad en épocas en que se dan restricciones presupuestarias extraordinarias.

El rol de *cabeza visible* aparece entre las menciones de los exjefes de Gabinete, principalmente en vinculación con el manejo de situaciones críticas y de emergencia. En tales circunstancias, en las que el rol de *enlace* asume el protagonismo, forma parte de un conjunto de roles pasibles de ser aplicados, según el estilo directivo que asuma quien ocupe el cargo y el protagonismo que pueda adquirir con el aval presidencial.

En este sentido, desde los inicios de la Jefatura de Gabinete, Jorge Rodríguez parece indicar un camino posible para un ejercicio más extendido de este rol, que se aplique tanto en la gestión cotidiana como extracotidiana de gobierno, por ejemplo, a través de la implementación de gabinetes sectoriales y de emergencia, la creación y coordinación de sistemas para la gestión de problemáticas específicas, o la atención y supervisión personal de los problemas en terreno.

En cuanto al rol de *líder*, los exjefes de Gabinete detectan la existencia de problemas para ejercer el liderazgo de la coordinación interministerial, como producto de las limitaciones del diseño institucional de la Jefatura de Gabinete. Así, se observa que la Jefatura y los ministerios tienen un cierto estatus de pares, al depender de la misma autoridad jerárquica que los designa y los puede remover sin intervención de otra autoridad u organismo. Para salvar este tipo de dificultades, los exjefes de Gabinete señalan la necesidad de dotar a la Jefatura para el uso efectivo y pleno de sus atribuciones constitucionales, al habilitarla, por ejemplo, en la designación de funcionarios/as.

Además de hacer un recorrido por los principales resultados obtenidos en relación con los cinco roles priorizados según la batería analítica especificada, nos interesa observar que en este estudio se recupera la importancia de otros roles, principalmente de decisión.

Por un lado, de manera similar a lo que sucedía con el rol de negociador, el rol de *asignador de recursos* adquiere protagonismo en relación con la ejecución presupuestaria, en esta ocasión, una vez promulgada la Ley de Presupuesto. Así, la significación especial de este rol va también de la mano de restricciones presupuestarias, que, en contextos de gran dinamismo, requieren de decisiones tomadas con celeridad. Según lo expresado por los exjefes de Gabinete, este tipo de motivos operarían sobre la decisión de autorizar o no la puesta en marcha de determinadas políticas públicas, a través de la transferencia, el reordenamiento o la reducción de partidas.

Por otro lado, los roles de *gestor de anomalías* y *emprendedor* se recuperan para el manejo de crisis y emergencias dentro de un bagaje de roles directivos en el que, si bien el protagonismo lo mantiene el rol de enlace, parece reconocerse la importancia de la presencia de varios roles que, imbricados entre sí, logren actuar de manera sinérgica.

Para finalizar con el tratamiento de los roles directivos, a la luz de las expresiones de los exjefes de Gabinete, cabe destacar la amplia relevancia que en general adquiere el ejercicio del rol de enlace junto con el proceso de coordinación gubernamental en el funcionamiento de la Jefatura. Quizás debido al nivel jerárquico del cargo, se percibe también una expectativa en la posibilidad de que la figura asuma mayor significación en relación con tareas cuya mirada esté más en el largo plazo y se vincule con procesos de planificación. Sin embargo, según algunas declaraciones, pareciera primar cierta inercia en el ejercicio de la función, cuando se activa la puesta en marcha de un determinado estilo directivo que, para intentar graficarlo a través de una imagen,

podría decirse que se parece más al trabajo de un «bombero» que al de un «director de orquesta¹¹». Aun así, si retomamos las categorías de Mintzberg, una salida posible a esta encerrona puede provenir de apostar más fuertemente a poner en movimiento los mecanismos vinculados con la generación de conocimientos, habilidades o destrezas, que derivan en un mayor control sobre los resultados de los procesos de trabajo asociados.

En este sentido, puede resultar conducente impulsar programas dirigidos a la capacitación de la alta dirección pública, con el objetivo de descomprimir la presión ejercida sobre la «cúspide estratégica» o funcionariado de designación política, y derivar la resolución de una parte de la sobrecarga que implica la coordinación gubernamental sobre el funcionariado de carrera que ha llegado a puestos de autoridad. De este modo, también se contribuiría a la construcción de mayores capacidades que, por estar asociadas a un segmento de la Administración Pública Nacional al que no afecta de la misma forma la rotación de las autoridades políticas, quedarían instaladas en el Estado nacional. Sin embargo, para fortalecer las capacidades estatales dentro del segmento de la alta dirección en las organizaciones públicas, no alcanza solo con formar al funcionariado de carrera, sino también hay que hacer lo propio con el funcionariado político. Sin desconocer las dificultades que significa llevar a la práctica este objetivo cuando las autoridades políticas están en ejercicio del cargo, con la mirada en el futuro, una opción podría ser impulsar y

11 Para citar un ejemplo de la analogía entre la dirección de organizaciones y orquestas, nos parece interesante el trabajo de Kliksberg (1999) en el que —bajo un enfoque de «gerencia social»— el autor introduce la posibilidad de encarnar diferentes estilos directivos, cuando plantea la necesidad de lograr sinergias en la acción conjunta de distintas organizaciones: «Los estilos gerenciales aplicables al manejo eficiente de esta gestión difieren marcadamente de los tradicionales. Entre otros, se habla en este campo de los modelos del “mediador”, que trata de salvar las distancias entre las organizaciones, el “director de orquesta”, que procura actúen bajo reglas conjuntas, y el “productor de cine”, que trata de integrar participativamente a las diversas organizaciones en un proyecto compartido» (pp. 24-25).

dar continuidad a programas de formación y capacitación de cuadros políticos, como los que fueron formulados e implementados a partir de la sanción del artículo 38 de la Constitución Nacional (1994), en especial, la Escuela Nacional de Gobierno¹².

¹² El artículo 38 de la Constitución Nacional (1994) declaró a los partidos políticos «instituciones fundamentales del sistema democrático» y estableció que «el Estado contribuye a [...] la capacitación de sus dirigentes». En cumplimiento de dicha disposición, en 1995, el INAP convocó a todos los partidos políticos a participar en la «Escuela Nacional de Gobierno» y se integró el Consejo Rector con representantes multipartidarios y del Consejo Interuniversitario Nacional. En tanto espacio pluralista y de excelencia académica, la creación de esta Escuela buscaba garantizar que las instituciones de gobierno contaran con cuadros mejor preparados para afrontar las cuestiones de Estado, fortaleciendo el juego democrático y promoviendo una adecuada concepción y concreción de las políticas públicas. Para una revisión crítica de su implementación en sucesivos períodos de gobierno entre 1995 y 2011, ver el estudio de Guardamagna (2015).

Referencias bibliográficas

- Araujo Cabrera, Y. y García Falcón, J. M. (2001). Factores explicativos de las diferencias en el ejercicio de roles directivos: una aplicación empírica. *Cuadernos de economía y dirección de la empresa*, 9, 249-284.
- Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. (2020, 13 de octubre). Panel 24: La Jefatura de Gabinete de Ministros 25 años después. II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública. Recuperado de <https://bit.ly/3lgAMLE>.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2020, 8 de julio). Foro de discusión. La Jefatura de Gabinete de Ministros: su rol en la orientación estratégica del gobierno. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=MeSv14cYROg>.
- 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/Working Papers*, 5(98-110), 477-492. Recuperado de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/119> [Fecha de consulta: 26/5/2021].
- Coutinho, M. E. (2020, 3 de julio). La Jefatura de Gabinete de Ministros a 25 años de su creación. En *Ciclo de Conferencias INAP*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=6vVvWRhLM88&t=2124s>.
- Cuervo García, A. (1996). *Introducción a la administración de empresas*. Civitas.
- Dessler, G. (1998). *Management. Leading people and organizations in the 21st century*. Prentice Hall.
- Duverger, M. (1981). *Jaque al rey*. EUDEBA.
- Fayol, H. (1916). *Administration industrielle et générale*. Dunod.
- Gibbs, B. (1994). The effects of environment and technology on managerial roles. *Journal of Management*, 20(3), 581-604. doi:10.1177/014920639402000304.
- Guardamagna, M. M. (2015). Una matriz teórica-analítica para el estudio de políticas: el caso de la formación y capacitación de cuadros políticos en Argentina. *Revista Debates*, 9(2), 159-184. Porto Alegre.
- Guimenez, S. (2020a). La gestión de políticas públicas y el rol de Dirección. Una aproximación sociológica desde el corazón de la práctica cotidiana directiva.

- CUINAP, 1, 21. INAP. Recuperado de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/49> [Fecha de consulta: 26/5/2021].
- Guimenez, S. (2020b). Una aproximación sociológica a la gestión de políticas públicas y el rol de coordinación. *CUINAP*, 1, 35. INAP. Recuperado de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/68> [Fecha de consulta: 26/5/2021].
- Guimenez, S. (2021a). Una aproximación sociológica a la gestión de políticas públicas y el rol de jefa/e de departamento. *CUINAP*, 1, 51. INAP. Recuperado de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/85> [Fecha de consulta: 26/5/2021].
- Gulick, L. y Urwick, L.F. (Eds.) (1937). Papers on the science of administration. Institute of Public Administration, University of Columbia. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 197(1), 284-285. doi: 10.1177/000271623819700157.
- Kliksberg, B. (1999). Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones clave. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(175), 15-29. doi: 10.22201/fcpys.2448492xe.1999.175.49109.
- La Nación. (2016, 24 de abril). El «manifiesto» de Marcos Peña sobre la estrategia de comunicación del Gobierno. *La Nación*.
- Mintzberg, H. (1983). *La naturaleza del trabajo directivo*. Ariel.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel.
- Morris, J. (2010, 6 de julio). Aníbal Fernández: un soldado peronista. *La Nación*.
- Pegoraro, M. y Zulcovsky, F. (2011). El juego anidado de la reforma constitucional argentina. *Colección*, 21, 93-114.
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Espasa.
- Télam. (2016, 5 de enero). El fenómeno de El Niño es el más fuerte desde 1997 y «podría tener un segundo pico a fines de otoño». *Télam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201601/132136-fenomeno-climatico-el-nino-mas-fuerte-desde-1997-segundo-pico-fines-otono.html>.

Legislación consultada

- Constitución de la Nación Argentina (CN). Publicada en el B.O. el 23 de agosto de 1994.
- Decisión Administrativa 497. Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional. Integración. Publicada en el B.O. el 14 de abril de 2020.
- Decreto 1250. Sistema Federal de Emergencias (SIFEM). Su constitución. Publicado en el B.O. el 4 de noviembre de 1999.
- Decreto 12. Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretarías, Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos y Unidad Plan Belgrano. Creación. Publicado en el B.O. el 11 de diciembre de 2015.
- Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 260. Emergencia Sanitaria. Coronavirus (COVID-19). Disposiciones. Publicado en B.O. el 12 de marzo de 2020.
- Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 297. Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Disposiciones. Publicado en B.O. el 20 de marzo de 2020.
- Ley 22.520. Ley de Ministerios. Publicada en el B.O. el 23 de diciembre de 1981.
- Ley 24.156. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Publicada en el B.O. el 29 de octubre de 1992.
- Ley 24.309. Constitución Nacional. Declaración de la necesidad de su reforma. Publicada en el B.O. el 31 de diciembre de 1993.
- Ley 27.342. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Modificación. Ley 24.156. Publicada en el B.O. el 21 de diciembre de 2016.
- Ley 27.541. Emergencia Pública. Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva. Publicada en el B.O. el 23 de diciembre de 2019.

Anexo

Cuadro 1. Jefes de Gabinete de Ministros de la Nación por presidencia, tiempo y duración en ejercicio del cargo.

Segunda Presidencia de Carlos Menem		Presidencia de Fernando de la Rúa		Presidencia de Eduardo Duhalde		Presidencia de Néstor Kirchner
Eduardo Bauzá	Jorge Rodríguez	Rodolfo Terragno	Chrystian Colombo	Jorge Capitanich (primer período)	Alfredo Atanasof	Alberto Fernández (primer período)
8/7/1995 - 28/3/1996	29/3/1996 - 10/12/1999	11/12/1999 - 6/10/2000	7/10/2000 - 20/12/2001	3/1/2002 - 3/5/2002	4/5/2002 - 25/5/2003	26/5/2003 - 10/12/2007
8 meses	3 años y 8 meses	9 meses	1 año y 2 meses	4 meses	1 año	4 años y 6 meses

Primera Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner			Segunda Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner			Presidencia de Mauricio Macri	Presidencia de Alberto Fernández
Alberto Fernández (segundo período)	Sergio Massa	Aníbal Fernández (primer período)	Juan Manuel Abal Medina	Jorge Capitanich (segundo período)	Aníbal Fernández (segundo período)	Marcos Peña	Santiago Cafiero
11/12/2007 - 23/7/2008	24/7/2008 - 7/7/2009	8/7/2009 - 10/12/2011	11/12/2011 - 20/11/2013	21/11/2013 - 26/2/2015	27/2/2015 - 10/12/2015	11/12/2015 - 10/12/2019	11/12/2019 - a la actualidad
7 meses	11 meses	2 años y 5 meses	1 año y 11 meses	1 año y 3 meses	9 meses	4 años	En ejercicio del cargo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información histórica.

Nota: Debido a la breve duración de los mandatos que se sucedieron entre el 21 de diciembre de 2001 y el 2 de enero de 2002, no se presenta la información sobre las presidencias interinas de Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño, cuyos respectivos jefes de Gabinete fueron Humberto Schiavoni, Jorge Obeid y Antonio Cafiero.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 2 - N.º 68 - 2021

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro E. Solano

Edición y corrección

Patricia Iacovone

Arte de tapa

Roxana Pierri

Infografía

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Roxana Pierri

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Junio 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina