

La Secretaría de Gobierno existente en los años 1974-1975 y la Jefatura de Gabinete

POR **LUIS ASIS DAMASCO**(*)

Sumario: I. Antecedentes históricos y composición del Poder Ejecutivo Nacional.- II. Origen de la Secretaría de Gobierno, sus competencias y sus fines políticos de la época. Síntesis de los antecedentes del Coronel Damasco. La Reforma Constitucional de 1994 que inserta la Jefatura de Gabinete.- III. Entre las reformas y el realismo político.- IV. Conclusión.- V. Bibliografía.

Resumen: la Secretaría de Gobierno fue creada en 1974, producto de una necesidad histórica y política. El entonces Presidente, General Juan Domingo Perón, creó esta secretaría de Estado, única en su tipo, dotándola de funciones que le permitieran a su titular, el Coronel Vicente Damasco, llevar adelante dos grandes decisiones políticas: pacificar la Nación, promoviendo el diálogo al más alto nivel de todos los dirigentes de los partidos políticos, sus respectivos sectores juveniles, los gremios, las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica, facilitando de ese modo el mutuo entendimiento y la concordia, tan necesarios en esos convulsos años setenta, y la instrumentación de las reformas estructurales que Perón pensó para el Estado argentino, regido por vetustas instituciones decimonónicas, y convertirlo así en un Estado moderno y eficiente. Analizaremos sus similitudes y diferencias con la jefatura de gabinete creada en la reforma constitucional de 1994.

Palabras claves: presidencialismo - reforma constitucional - Secretaría de Gobierno - Consejo para el Proyecto Nacional

(*) Abogado, Universidad Nacional de La Rioja. Prof. Ordinario Derecho Internacional Público, Universidad Nacional de La Rioja. Doctorando en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de La Rioja.

The Secretariat of Government that existed during years 1974-75 and the Chief of Cabinet

Abstract: *The Secretariat of Government was created in 1974, originated in politics and historical necessities. The President, General Juan Domingo Perón, created this Secretary of State, one of a kind, providing it of functions that allowed to its holder, Colonel Vicente Damasco, carry out two main great political decisions of the President Perón's government: Pacify the Nation, promoting dialogue at the highest level of the politicians, its main political parties, all the youth branches, the Armed Forces, the Catholic Church, facilitating the mutual understanding and concord, so necessary in that 70's decade; the other main decision was the making up of structural state reforms that Perón planned for the Argentinian State, ruled by ancient and obsolete nineteenth-century institutions, and converted in a modern and efficient state. We will compare its differences and similitudes with the Chief of Cabinet created in the constitutional reform of 1994.*

Keywords: *presidentialism - constitutional reform - Secretariat of Government - National Project Council*

I. Antecedentes históricos y composición del Poder Ejecutivo Nacional

En la realidad política argentina, la cuestión del presidencialismo tiene vigencia, pues es una valoración presente que, siendo el presidente “fuerte” o “débil”, según las circunstancias, se especulará y concluirá que, ante una autoridad presidencial sólida, se requiere una figura institucional de contrapeso dentro del mismo ejecutivo y, si fuera “débil”, alguien que lo sostenga en aras de la preservación de la gobernabilidad.

A lo largo de nuestra historia, la conformación política e institucional del Poder Ejecutivo ha variado: Primera Junta; Junta Grande; Triunviratos; Directorio; Gobernadores con representación de las relaciones exteriores (Rosa, 1977, p. 260); Director Provisorio (Bosch, 1970, p. 186); y finalmente, Presidente de la Nación como máxima institución política de la Nación (Busaniche, 1982, p. 654). La primera vez que existió un Ministerio de Gobierno fue durante el gobierno del General Martín Rodríguez, creado por la ley ministerial del 18 de julio de 1821, designándose a Bernardino Rivadavia (Rosa, 1973, pp. 337-338).

Nuestra Constitución Nacional asigna al Presidente de la Nación atribuciones de “Jefe Supremo de la Nación, Jefe del Gobierno y responsable político de la administración general del País” (artículo 99, inciso 1), hace que el mismo sea “el órgano supremo y único, y asume la representación y representatividad del Estado ante los otros Estados, (...) personifica al Estado y sus actos trasuntan la voluntad

de éste” (Rizzo Romano, 1994, p. 249). El Poder Ejecutivo es unipersonal, constituido exclusivamente por el Presidente de la Nación (Farrando, 2000, p. 142). Todo ello define a nuestro régimen como presidencialista (Ortiz de Rozas, 1995, p. 1). De esta manera, el presidente de la Nación tendría tres potestades bien diferenciadas que la constitución le reconoce: la política gubernativa, la administrativa (aunque desde la reforma constitucional de 1994 quedó limitada a la “responsabilidad política de la misma”), y la ejecución (Bidart Campos: 2005, p. 321). Por lo tanto, a raíz de dicha reforma constitucional, que crea la jefatura de gabinete, como veremos más adelante, “el presidente tiene la gestión de gobierno, mientras que el jefe de gabinete tiene la función de administración” (Dromi y Menem, 1994, p. 335).

Los contextos políticos se han encargado de reforzar en los hechos esa concentración de poder institucional y político en cabeza del presidente. A pesar de ello, “nada autorizaba, en la Constitución, el imperio de la voluntad de un individuo o la omnipotencia de un magistrado que gobernase sin control ni responsabilidad. Fue la realidad social y política la que destruyó la división de poderes y amplificó el área funcional del Poder Ejecutivo. Lo que lo convirtió en el único centro de poder efectivo” (Fayt, 1995, p. 157).

Sin embargo, en otras administraciones “como la británica o italiana, tiene escasos poderes o se limita a funciones meramente representativas y las ejecutivas son asumidas por el Jefe de Gobierno, normalmente un primer ministro” (Barboza, 2008, pp. 336-337). Estas funciones diferenciadas caracterizan al régimen parlamentario, ya que aquel es designado por este (Ortiz de Rozas, 1995).

Durante la presidencia de Don Marcelo Torcuato de Alvear (1922-28) en su gobierno delegó a sus ministros —en los hechos— el grueso de la tarea gubernativa. “Fue la suya una administración fiestera, mechada de inauguraciones y veladas, abillantada de rumbosos agasajos a los príncipes y personalidades europeas (...)” que visitaban el país; “suponíase que eso era el summum del buen gobierno: gobierno a la europea con su gabinete omnímodo y su presidente minúsculo y decorativo” (Luna, 1985, p. 298).

Fuera de dicho ejemplo de atenuación del presidencialismo en los hechos, el Poder Ejecutivo en lo sucesivo ejerció la plenitud de las atribuciones que otorga la Constitución Nacional al presidente de la Nación. No obstante este último ejemplo, el sistema presidencialista fue sinónimo en la política argentina de un poder ejecutivo omnímodo, que no solo decide cuestiones normales de su competencia, sino que ejerce una jefatura política de su partido y/o espacio político en forma fáctica, de modo que influye en los legisladores, gobernadores e intendentes de dicho sector.

II. Origen de la Secretaría de Gobierno, sus competencias y sus fines políticos de la época. Síntesis de los antecedentes del Coronel Damasco. La Reforma Constitucional de 1994 que inserta la Jefatura de Gabinete

II.1. La Secretaría de Gobierno

La Secretaría de Gobierno fue creada por decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) N° 539/74 (Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 21/02/1974). Dependiente del Presidente de la Nación (artículo 1), su competencia era la de “asistir al Presidente en todo lo inherente al ejercicio de su función constitucional en los asuntos que le encomiende”. Por el decreto N° 540/74 (Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 21/02/1974) se designó al Coronel Vicente Damasco, con retención de su cargo de Secretario Militar de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación (artículo 1°), cuya designación —por decreto N° 975/73 (1)— marcaba el inicio del Coronel en la función pública.

En nota del 19 de febrero de 1974, el Presidente Perón detalla y precisa al Coronel Damasco sus funciones a cargo de la Secretaría de Gobierno (Asis Damasco, 2019, p. 65):

De acuerdo con el decreto N° 539, del día 15 de febrero de 1974, que crea la Secretaría de Gobierno, las funciones iniciales a través de las cuales esa Secretaría cumplirá su misión son:

1º: Asistir al Presidente de la Nación en la conducción del desarrollo social integrado del País.

2º: Asistir al Presidente de la Nación en la formulación del Modelo Argentino.

3º: Asistir al Poder Ejecutivo Nacional en la formulación de la versión gubernamental del Proyecto Nacional.

4º: Orientar, de acuerdo con las instrucciones de esta Presidencia, la formulación de los planes de desarrollo de los distintos campos de la actividad nacional, y ocuparse específicamente de la relación entre campos.

5º: Realizar el análisis permanente de la marcha del País, y específicamente el control superior de la acción de gobierno; y orientar las la-

(1) No fue publicado en el Boletín Oficial, firmado por el Presidente Juan Domingo Perón el 31 de diciembre de 1973 y refrendado por el Ministro de Defensa, Ángel Robledo, solo consta con la numeración 637.456 de la Dirección de Decretos y con el número 471 del Comando General del Ejército.

bores de las oficinas de control de gestión de los distintos campos, las cuales funcionalmente se sujetarán a las normas de trabajo y demás requerimientos que esa Secretaría formule.

6º: Conducir la política de asistencia técnica externa e interna.

En su articulado podemos apreciar que las funciones y competencias de la Secretaría de Gobierno estaban destinadas a ejercer un rol protagónico en la diagramación y ejecución del legado político del General Perón (incisos 2º y 3º), colaborando con el Presidente en las tratativas políticas de máximo nivel con importantes sectores de la vida nacional, como son los partidos políticos, las fuerzas armadas y la juventud. Por otra parte, Perón se encargaría en forma exclusiva de las relaciones con las organizaciones empresariales y las obreras, reservándole a Damasco las relaciones del Estado con la Iglesia Católica.

En ocasión del viaje del Presidente Perón a Uruguay, el 19 de noviembre de 1973, delegó el mando en su vicepresidente, la señora María Estela Martínez Perón; el General le aconsejó a su esposa: “no firmes nada sin que Damasco lo vea” (Asis Damasco, 2019, p. 66).

Por decreto PEN N° 1718/74 (Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 12/06/1974) se creó la Secretaría General de Gobierno, a la que se transfieren las funciones de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y de la Secretaría de Gobierno (artículo 5º). Como titular de dicha flamante Secretaría se designó al Coronel Vicente Damasco, por decreto PEN N° 1720 (Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 12/06/1974), con retención de su cargo de Secretario Militar (artículo 1). Cabe destacar que por decreto N° 1854/73 (Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 16/10/1974), al fijar las atribuciones de la Secretaría General, bajo el título “Funciones”, se establece, entre otras:

La coordinación de los planes de acción política del Gobierno Central con los de las respectivas provincias; la vinculación con los ministerios de Interior, Defensa y Justicia, en materia política; la formulación de políticas de acuerdo a los acontecimientos internos y su repercusión pública; las relaciones con los bloques partidarios del Congreso de la Nación, con los legisladores y con las organizaciones políticas nacionales.

Estas atribuciones quedaban comprendidas en la subsunción de la secretaría de marras en la flamante Secretaría General de Gobierno.

Las funciones que hoy posee la Secretaría General de la Presidencia distan mucho de tener dicha relevancia, circunscripta al ámbito presidencial, según se puede apreciar en el decreto 801/2018 (Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos

Aires, 05/09/2018), que, a su vez, modifica la Ley de ministerios N° 22.520/92 (Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 12/03/1992).

La figura institucional de la Secretaría General de Gobierno ha sido una secretaría de Estado de creación inédita que se hizo eco de la necesidad de atenuar el presidencialismo. En ese entonces no existía la figura del Jefe de Gabinete, introducido por la reforma constitucional de 1994, rigiendo la constitución de 1853. Durante la tercera presidencia del General Juan Domingo Perón existió el imperativo político de robustecer la gobernabilidad en una época muy difícil de la Argentina. El Presidente Perón requería que su principal hombre de confianza, Damasco, tuviese la mayor atribución y respaldo político posible para que este materialice su legado político: el Modelo Argentino para el Proyecto Nacional. Dicho documento surgió de una histórica conversación del General Perón con el Coronel Damasco a mediados de noviembre de 1973, cuando este le refirió la necesidad del planeamiento en la conducción superior del Estado, así como la necesidad de políticas de Estado en materia de desarrollo y modernizar el Estado, entre otras cosas que Damasco había estudiado y profundizado por su docencia universitaria y su especialización en Estados Unidos. A lo que Perón coincidió con él, ya que veía la necesidad de reformar muchos de los ámbitos de la vida nacional, y es en virtud de ello, de instrumentar el legado del general, que Damasco comienza dicha tarea a través de su primer cargo: la Secretaría Militar. Mayores precisiones exceden el objeto del presente artículo.

El modelo argentino para el proyecto nacional y la reforma constitucional (2) eran las reformas institucionales más trascendentales de la vida política argentina del siglo XX. Para ello fue la creación de la Secretaría de Gobierno a cargo de un militar joven, como Damasco, de 48 años de edad en febrero de 1974, docente universitario y sin compromisos partidarios de ninguna clase, dotándolo de la autoridad moral elemental para aglutinar consensos.

Para lo primero, debemos citar el proyecto de decreto, inédito y desconocido, de la creación del Consejo para el Proyecto Nacional, que Perón anunciara a la Asamblea Legislativa en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, el 1° de mayo de 1974:

Quiero finalmente referirme a la PARTICIPACIÓN dentro de nuestra democracia plena de justicia social. EL ciudadano como tal se expresa a través de los partidos políticos, cuyo eficiente funcionamiento ha dado a este recinto su capacidad de elaborar historia. Pero también el hombre se expresa a través de su condición de trabajador, intelectual,

(2) La Reforma constitucional, cuyo estudio iba a estar a cargo de Damasco en la Secretaría, nunca se alcanzó a materializar, solo quedó en un borrador.

empresario, militar, sacerdote, etc. Como tal, tiene que participar en otro tipo de recinto: el CONSEJO PARA EL PROYECTO NACIONAL que habremos de crear enfocando su tarea sólo hacia esa gran obra en la que todo el país tiene que empeñarse.

Ningún partícipe de este CONSEJO ha de ser un emisario que vaya a exponer la posición del Poder Ejecutivo o de cualquier otra autoridad que no sea el grupo social al que represente (3) (pp. 10-11).

Por el fallecimiento del presidente Perón no pudo concretarse, pero es necesaria la parcial transcripción del borrador del decreto de su creación para apreciar las competencias del mismo y su presidencia por parte del Secretario de Gobierno Damasco:

ARTÍCULO 1º: CREASE el CONSEJO DE CONSULTA Y ESTUDIO PARA EL PROYECTO NACIONAL bajo la Presidencia del SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, a quien secundará como Vicepresidente el SUBSECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

ARTÍCULO 2º: El Consejo estará integrado además por los asesores de la SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO y por aquéllos funcionarios de los distintos organismos del Estado que se considere oportuno convocar para el cumplimiento de las tareas asignadas.

ARTÍCULO 3º: El Consejo tendrá las siguientes funciones:

Realizar las consultas pertinentes con todas las organizaciones que componen la Comunidad Organizada.

Efectuar los estudios correspondientes a fin de analizar y armonizar, las distintas ideas que sobre el Proyecto Nacional expongan las organizaciones del Pueblo.

Elaborar un documento especial en el que consten agrupados por temas las opiniones que viertan las organizaciones del Pueblo sobre el Proyecto Nacional.

ARTÍCULO 4º: A fin de armonizar las tareas con la COMISIÓN DE CONSULTA Y ESTUDIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, este cuerpo realizará sus estudios de manera tal que el documento de com-

(3) Las mayúsculas forman parte del discurso original leído por el Presidente Perón a la Asamblea Legislativa el 1º de mayo de 1974.

patibilización coincida con la de las tareas del CONSEJO DE CONSULTA Y ESTUDIO PARA EL PROYECTO NACIONAL (4).

La reforma constitucional, cuya Comisión de Consulta y Estudio también estaba a cargo del Coronel Vicente Damasco, cuyos temas a tratar serían, según lo documentado por él en sus memorias inéditas (5):

Conformar la verdadera identidad del País, el tipo de sociedad preferido y el perfil del Hombre Argentino; Reforzar la independencia de los poderes del Estado; Vigorizar el Poder Judicial básicamente para la lucha contra la corrupción; Facilitar el crecimiento económico; Instituir el cargo de Primer Ministro/Ministro Coordinador; Crear el Ministerio de la Familia para atención especial de ancianos, juventud, minoridad, infancia, minusválidos y mujer desamparada; Crear el Ministerio de Ciencia y Técnica y Medio Ambiente; Incluir en su articulado el cumplimiento del Proyecto Nacional y otros temas más (pp. 257-158).

La importancia institucional y gravitación política del Coronel Vicente Damasco en el tercer gobierno del General Perón es innegable y la analogía de la Secretaría General de Gobierno con la función de un Primer Ministro era por demás evidente; la prensa de la época, en forma unánime, destaca dicha importancia, como por ejemplo, el reconocido periodista Heriberto Kahn, en el diario *La Opinión* (25/06/1974), publicó un artículo cuyo título era “De la Secretaría General de Gobierno al Primer Ministro”, que comienza resaltando la importancia que en los gobiernos presidencialistas argentinos ha tenido históricamente el Ministro del Interior y el Secretario General de la Presidencia, y cómo ello había cambiado con la asunción del Presidente Perón, pues dicha Secretaría General iba asumiendo competencias relevantes desde que su titular era el Dr. Solano Lima, manifestando la voluntad de “incorporar la figura del Primer Ministro a un régimen presidencialista fuerte tal como ocurre en la V República Francesa”. Dicha decisión se había afianzado con el nombramiento del Coronel Vicente Damasco, cuya Secretaría General de Gobierno absorbería a la Secretaría General de la Presidencia, como describimos *ut supra*, dicha “función (...) (se) demuestra en la multiplicidad de las áreas en las que desarrolla sus tareas (...) quizá estemos asistiendo (...) a un ensayo o acaso al embrión del primer ministro. La función también en política

(4) Borrador del decreto del archivo personal del Coronel Vicente Damasco; su formato, con palabras íntegramente en mayúsculas, constan en el original.

(5) Las memorias inéditas del Coronel Damasco fueron escritas entre los años 1990 y 1992. En las mismas plasmó aspectos desconocidos hasta el día de la fecha sobre su experiencia en el tercer gobierno del General Perón y el gobierno de María Estela Martínez de Perón. Su contenido se verifica por los originales manuscritos y demás documentación —decretos del PEN, correspondencia epistolar, fotografías, etc.—, además del testimonio de quienes fueron funcionarios de la época.

hace al órgano” (6). Pero como aún eso no bastaba, también se establecía el Sistema de Control de Gestión de Estado, porque, como ya lo expresáramos antes, el presidente Perón quería que la Argentina fuese un Estado eficiente, y ello solo se logra con control.

La Secretaría General de Gobierno existió hasta el 24 de marzo de 1976, aunque sin el Coronel Damasco como titular de la misma, por haber sido designado Ministro del Interior por decreto N° 2181/75 (Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 18/08/1975); el resultado de dicho cambio fue que el eje político se trasladó al cargo que luego ostentó Damasco. En la primera reunión que tuvo Isabel con los ministros, “asignó (la Presidente María Estela Martínez de Perón) al Coronel Damasco la función de Coordinador de gabinete, es decir, el rango virtual de un Primer Ministro” (González, 2011, p. 289). También presidía la reunión con los gobernadores.

II.1.2. Breves referencias del Coronel Vicente Damasco: de Jefe de regimiento a Secretario de Gobierno. De la cátedra universitaria a la presidencia (7)

El presidente Perón, previendo el relevo de Damasco en la jefatura del regimiento de granaderos a caballo (cuya jefatura había asumido en junio de 1973), creó la Secretaría Militar de modo de no perder su valiosa colaboración. Aquel histórico 5 de enero de 1974, en la ceremonia del traspaso de la jefatura de dicho regimiento, Perón, con grado militar reintegrado (al ser derrocado en 1955 había sido degradado), visitaría por primera vez desde 1955 un regimiento (Asis Damasco, 2019, p. 64).

El rol docente de Damasco lo diferenciaba de otros políticos de ese entonces. El 1 de agosto de 1972 la **Asociación Civil Facultades Loyola**, a través de su presidente, el Rvdo. Padre Dr. Hipólito Salvo S.J., contrata al Cnel. Damasco para

(...) impartir clases y conferencias sobre Planeamiento y Organización a nivel universitario abarcando la teoría básica y su aplicación a casos concretos, con vistas a la puesta en marcha de un Instituto destinado a fines de investigación y docencia en área que demuestre ser de interés para la comunidad científica del complejo San Miguel de la Compañía

(6) El texto citado corresponde a un artículo periodístico del Sr. Heriberto Kahn publicado en el diario “La Opinión”, del cual solo falta el título de la página, ya que se guardó el artículo original pegado en un hoja.

(7) La breve reseña biográfica que se hace del Coronel Damasco es a los fines que se comprendan sus antecedentes profesionales y académicos. Creemos necesario que sean conocidos puesto que serán determinantes a la decisión del presidente de la Nación de crear la Secretaría de Gobierno.

de Jesús y su zona de influencia y con ámbito de acción extensivo al orden nacional e internacional (8).

En efecto, creado el Instituto de Ciencia y Tecnología, el citado presidente de la Asociación Civil Facultades Loyola designó a Damasco como Director General del instituto, con retención del cargo de Director de los Departamentos de Ciencia y Tecnología de Capacitación y Servicios Especiales del mismo (9).

La actual Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires nació como “Fundación Universidad de Tandil”, siendo Damasco el principal impulsor de su nacionalización.

En ese entonces, Tandil competía con Olavarría para el establecimiento de la Universidad y esta contaba con un fuerte apoyo económico.

El Cnel. Damasco, a la sazón Secretario General de Gobierno, en ocasión de tratarse la cuestión educativa en una reunión de gabinete, con las siguientes palabras le solicitó al Presidente Perón: “Mi General, Tandil necesita la nacionalización de su Universidad, hoy a cargo de una Fundación. Usted sabe que hace años que venimos trabajando en bien de la región” (Damasco, 1990/92, p. 161).

El ministro de educación de ese entonces se inclinaba por Olavarría e, incluso, tenía la lista de candidatos para el rectorado. El Gral. Perón expresó: “Aquí la palabra más autorizada en esto la tiene Damasco, que es profesor de la Universidad desde hace varios años”, para luego agregar “conviene hacer lo que el Coronel nos sugiere” (Damasco, 1990/92, p. 162).

El profesor Damasco no utilizó solamente su posición política, sino su cabal conocimiento de la situación, pues llegó a ser profesor titular por concurso de seis cátedras en cuatro facultades: Ciencias Económicas, Veterinaria, Ingeniería y Físico-matemáticas desde fines de los años 1960; tan solo percibía viáticos.

También en forma honoraria desempeñó en la referida Universidad los cargos de Subdirector del Instituto de Investigaciones socio-económico-culturales, Director del Departamento de Medios Audiovisuales y Director del Departamento de Planificación Educativa.

(8) Reproducción parcial de la Cláusula Primera del Contrato de locación de servicios firmado entre el presidente de la Asociación Civil Facultades Loyola, Rvdo. Padre Dr. Hipólito Salvo S.J. y el Coronel Vicente Damasco.

(9) Artículo 1 de la Resolución del Presidente de la Asociación Civil Facultades Loyola, de fecha 3 de septiembre de 1972.

II.2. La Jefatura de Gabinete

La ley 24.309/93 (Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 31/12/1993), que declaró la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, en la sección del “Núcleo de Coincidencias Básicas” incluye la modificación del sistema presidencialista, promoviendo la creación de un Jefe de Gabinete de Ministros, nombrado y removido por el Presidente de la Nación, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, que podrá también removerlo mediante un voto de censura. Los antecedentes de la reforma constitucional los hallamos en el “Consejo para la Consolidación de la Democracia”, creado por decreto 2446/85, en el Pacto de Olivos y Pacto de la Casa Rosada (Sagüés Néstor, 2001).

Roberto Dromi y Eduardo Menem, en su obra *La Constitución Reformada* expresan al respecto:

La preeminencia del jefe de gabinete como titular de la administración general del país y por tener constitucionalmente la administración jerárquica del personal, y de las rentas e inversiones públicas, lo asimila en la forma presidencialista al primer ministro de los sistemas parlamentarios, que dirige la acción de gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del propio gobierno (p. 352).

Quizás se creyó que por su “supuesta mayor responsabilidad parlamentaria y supuesta mayor autonomía” mitigaría el presidencialismo, pero nada de eso ocurrió en la práctica (Gordillo, 2017, pp. 12-27).

Las competencias del Jefe de gabinete se encuentran en los artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional. El primero enumera sus atribuciones: ejercer la administración general del país (inciso 1); expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el presidente de la Nación (inciso 2); efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente (inciso 3); ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente de la Nación (inciso 4); hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional (inciso 7); concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar (inciso 9); producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las cámaras solicite al Poder Ejecutivo (inciso 11); refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes (inciso 13). El inciso 2 presenta cierta flexibilidad en cuanto a sus atribuciones, ya que el presidente por decreto las podría aumentar o disminuir, como son los decretos 13/15 (Boletín Oficial República Argentina, Buenos Aires, 11/12/2015) y 1117/18 (Boletín Oficial

República Argentina, Buenos Aires, 10/12/2018), modificatorios ambos de la ley de ministerios 22.520/92.

A 25 años de la creación del Jefe de Gabinete no se aprecian cambios sustanciales, fuera de los informes que presenta ante el Congreso y las entrevistas y/o conferencias de prensa en medios de comunicación. La moción de censura que establece el artículo 101 de la Constitución Nacional a los fines de ser censurado o interpelado nunca ha sido utilizada (Sagüés, 2001, p. 580). Si cesaba en sus funciones era porque el Presidente le solicitaba la renuncia. Tampoco ha servido, como también se deseaba, de “fusible” (Quiroga Lavié, 2009), que permitiera sortear una crisis política sin que se desestabilice el gobierno completo; la crisis de diciembre de 2001 es una prueba de ello. Farrando nos precisa muy bien cuál es la naturaleza jurídica del Jefe de Gabinete, expresando que “no es primer ministro pues no ejerce funciones gubernativas” (2000, p. 143), por lo que, a fin de cuentas, se quiso insertar una figura del sistema parlamentario con otro nombre, sin que se haya modificado en algo el presidencialismo, ya que es evidente que ello no es suficiente.

III. Entre las reformas y el realismo político

Podemos afirmar que el Jefe de Gabinete se asimila, actualmente, a un vocero presidencial, un conveniente funcionario de jerarquía que se expone, sea ante la opinión pública o ante la oposición en el Congreso, pero que no toma grandes decisiones, que justamente son las que tienen costo político. La audaz creación por parte del presidente Perón de la Secretaría de Gobierno, luego Secretaría General de Gobierno, fue promover a la máxima escena política a quien consideró el arquetipo de lo que podría haber sido un futuro presidente (también lo hizo pensando en Damasco como su sucesor político), tal como lo son los principales líderes políticos en el resto del mundo, de alto perfil intelectual y/o académico, primando la capacidad de este en vez de sus influencias y/o contactos. La cultura política argentina no estuvo preparada en ese entonces para ese tipo de liderazgo.

La inserción en la Constitución Nacional del Jefe de Gabinete está lejos de significar lo que inspiró una figura de ese tipo, largamente ansiada para atenuar el presidencialismo. Finalmente, sucedió lo que expresó el Dr. Joaquín V. González en su obra *El Juicio del Siglo*, que dicha innovación pudo haberse hecho con “la creencia sincera de que la letra hace la costumbre, o de la obediencia a la ley es un hecho que puede surgir de la existencia de ésta” (González, 2006, p. 103).

IV. Conclusión

Analizamos y describimos un órgano único en la historia argentina como la Secretaría de Gobierno y sus similitudes y diferencias con el jefe de gabinete. Lo que

tienen en común es la necesidad política de crear una conducción política del País que no esté ligada a cuestiones políticas, para que, de ese modo, las intrigas partidarias y/o internas no socaven la autoridad presidencial, ya que sabemos que en la historia argentina las crisis políticas son en gran parte crisis de liderazgo. Otra similitud fue la debilidad intrínseca de dichos cargos, que, en el caso de Damasco, no pudo sobreponerse a los embates de la prensa y a la falta de apoyo político de gobernadores y sindicalistas de la época, inmediatamente después del fallecimiento del presidente Perón. Los sucesivos jefes de gabinete no han sobresalido ni tampoco afrontado grandes desafíos, ya que a los ministros de economía (por dar un ejemplo de un ministerio crucial) los sigue designando el presidente, e insisto, en diciembre de 2001 fue la ocasión para que el jefe de gabinete propusiera una salida política, y no sucedió así.

La gran diferencia entre ambas figuras institucionales es que la Secretaría de Gobierno no estaba prevista en la Constitución, creándola el presidente por el decreto y por la nota presidencial que precisa sus funciones, que ya mencionamos *ut supra*.

El interrogante que nos queda es cómo tener una conducción política e institucional eficiente y firme. Una de las respuestas estaría en mejorar la calidad moral e intelectual de nuestros gobernantes y, también por parte de la ciudadanía, mayor conciencia que necesitamos instituciones más sólidas que los hombres que circunstancialmente las representan.

IV. Bibliografía

Asis Damasco, L. (2019). Perón y el Coronel Damasco, el sucesor que no fue. *Revista Todo es Historia*, N° 615 (pp. 62-67). Buenos Aires.

Barboza, J. (2008). *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Zavalía.

Bidart Campos, G. (2005). Compendio de Derecho Constitucional (pp. 321-322). Buenos Aires. Editorial Ediar.

Bosch, B. (1970). Urquiza o La Constitución. *Suplemento Polémica* (pp. 186). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Busaniche, J. (1982). *Historia Argentina*. Buenos Aires: Solar.

Damasco, V. (1990/92). *La Mano Derecha de Perón*, Capítulo II. Inédita (pp. 257-158).

Dromi, R. y Menem E. (1994). *La Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

Fayt, C. (1995). *El Político Armado*. Buenos Aires: Editorial Universidad de Buenos Aires (Eudeba).

Farrando, I. (h) (2000). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Palma.

González, J. (2011). *Isabel Perón, Intimidaciones de un gobierno*. Buenos Aires: Editorial Docencia.

González, J. V. (2006). *El Juicio del Siglo*. Córdoba: Editorial Universidad Nacional de La Rioja.

Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo I*. Buenos Aires. Recuperado de <http://www.gordillo.com/tomo1.php>

Kahn, H. (1974). Nota en diario "La Opinión", *De la Secretaría General de Gobierno al Primer Ministro*, 25/06/1974.

López Rosas, J. (1996). *Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Astrea.

Luna, F. (1985). *Yrigoyen*. Buenos Aires: Hyspamérica.

Ortiz de Rozas, A. (1995). *El Jefe de Gabinete de Ministros: perfiles e interrogantes*. Recuperado de http://www.saij.gov.ar/doctrina/daca950068-fleitas_ortiz_de_rozas-jefe_gabinete_ministros_perfiles.htm?bsrc=ci

Perón, J. (1974). Discurso pronunciado el 1º de mayo ante Asamblea Legislativa. Buenos Aires. Editorial Códex.

Quiroga Lavié, H. (2009). *Derecho Constitucional Argentino*, tomo II. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

Rizzo Romano, A. (1994). *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Ultra.

Rosa, J. (1973). *Historia Argentina*, tomos I y II. Buenos Aires: Oriente.

Sagüés, N. (2001). *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Sitio Web: <http://servicios.infoleg.gob.ar>

Legislación

Decreto N° 1718/74. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 12/06/74.

Decreto N° 1720/74, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 12/06/74.

Decreto N° 1854/73, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 16/10/73.

Decreto 801/18, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 05/09/18. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314078/norma.htm>

Ley de Ministerios N° 22.520/92, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 12/03/1992. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>

Fecha de recepción: 30-03-2020

Fecha de aceptación: 22-07-2020

