

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Regulación de las transiciones de gobierno²



Resumen ejecutivo

La transición de un gobierno a otro es un aspecto relevante de la democracia. La forma en que se lleve a cabo es una de las señales a través de las cuales se manifiesta la madurez de la clase dirigente un pueblo. Asimismo, un correcto proceso de transición reduce incertidumbres económicas y brinda un marco de estabilidad para el diálogo entre los actores políticos y electorales involucrados.

Argentina no cuenta con reglas escritas ni establece un proceso de transición. Por tal motivo en el presente trabajo se analizan las reglas y costumbres que se aplican en otros países, y se proponen una serie de recomendaciones para el diseño de una norma que garantice que cualquier transición de gobierno, sea ejecutada en forma ordenada, transparente y responsable.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de septiembre de 2019.

I) Introducción

Además del voto popular, una de las principales características de la democracia representativa, junto con la división de poderes y los contrapesos existentes entre ellos, es la alternancia de las autoridades y de los partidos que gobiernan y ejercen el poder político de un Estado. Tal circunstancia existe únicamente en aquellos sistemas cuyas normas impiden la posibilidad de reelegir a un mismo gobernante de manera indefinida.

Ahora bien, el hecho de que un gobierno suceda a otro, especialmente cuando ello implica un cambio en el partido o agrupación política que lo hace, requiere que el proceso de transición y el traspaso de los atributos del mando estén sujetos a una serie de reglas y revestidos de ciertas formalidades.

El proceso de transición planificada u ordenada refiere a todos los pasos e instancias que se deben dar para que el gobierno saliente ponga al entrante en conocimiento de la situación en la que le deja la administración de la cosa pública.

El traspaso de atributos, en cambio, se enfoca en las formalidades que deben cumplir tanto el presidente que abandona el ejercicio del mando como quien lo asume para mostrar que, más allá de los cambios en las personalidades, la institucionalidad de la nación se mantiene inalterada.

En Argentina, la limitación del mandato presidencial a un período de cuatro años, renovable por una sola vez de manera sucesiva, nos brinda la pauta de que el convencional tuvo en consideración el principio de la alternancia.

No obstante lo mencionado precedentemente, en Argentina no está regulado el proceso en que los sucesivos gobiernos deben hacer el traspaso de la gestión a su sucesores, ni la formas que deben guardarse para la transmisión de los atributos correspondientes, quedando todo ello librado a la buena disposición de las partes (especialmente las salientes) y al respeto por la soberana voluntad popular. Tales circunstancias son fáciles de instrumentar cuando la sucesión presidencial se da entre dos referentes de un mismo color político, pero se ven dificultadas y entorpecidas, en cambio, cuando la alternancia se produce entre los exponentes de diferentes partidos. Por tales motivos, resulta esencial que se establezcan reglas claras que regulen tanto la transición transparente, pacífica y ordenada de la administración de gobierno como el traspaso presidencial con el respeto por la trascendencia institucional que merece dicho acto.

Así como no hay legislación que regule la transición entre un gobierno y el que lo sucede, tampoco se cuenta con una norma que establezca las pautas básicas destinadas a brindar estabilidad con posterioridad a las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) instituidas por la ley 26.571³. Esto último es de suma importancia ya que, si bien la transición propiamente dicha comienza a partir del momento en que un nuevo presidente es consagrado victorioso, no es menos cierto que existe un proceso cuya génesis se remonta a toda la sucesión de actos electorales. Lo afirmado precedentemente cobra especial importancia cuando el presidente saliente no participa en las elecciones puesto que, indefectiblemente, cualquiera de los contendientes en carrera lo sucederá y corresponde, por lo tanto, que todos ellos, como así también la ciudadanía, estén informados acerca de la situación en que se encuentra el país que alguno de ellos deberá administrar a los pocos meses de ocurrida la elección.

II) Legislación comparada

En el presente apartado se ofrece un breve análisis de la legislación que rige la transición en otros países.

Estados Unidos de América

El tema que nos ocupa en el presente trabajo está regulado en los Estados Unidos de América mediante la *Presidential Transition Act* de 1963⁴ y por dos enmiendas posteriores de 1998 y 2000. En dicha norma queda establecido el proceso cuyo inicio ocurre al día siguiente de la elección y concluye dos meses y medio más tarde. Durante dicho período se genera una situación en la que el presidente saliente es apodado "pato rengo" porque ya ha perdido algunos de los poderes propios de su investidura.

La transición norteamericana entre la administración saliente y la administración entrante comienza con la planificación preelectoral y continúa hasta el día en que asume el nuevo presidente.

³ Ley 26.571 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161453/norma.htm>

⁴ Para mayor información acerca de la *Presidential Transition Act* acceder al siguiente enlace: <https://www.gsa.gov/governmentwide-initiatives/presidential-transition/legislative-overview/presidential-transition-act-of-1963#targetText=Presidential%20Transition%20Act%20of%201963&targetText=To%20promote%20the%20orderly%20transfer,Inauguration%20of%20a%20new%20President>.

Dicho proceso involucra al personal clave de ambos presidentes y abarca una serie de actividades, tales como el análisis de los postulantes a ocupar los puestos en la nueva administración, ayudar a la administración entrante a familiarizarse con el funcionamiento del poder ejecutivo y desarrollar una plataforma política integral. Los equipos que trabajan durante el período de transición son provistos de un espacio físico en el cual pueden desarrollar sus tareas y cuentan con fondos gubernamentales para la retribución de sus integrantes. Una de las prerrogativas más relevantes con las que cuenta el presidente electo una vez designado es la de recibir los informes clasificados sobre seguridad nacional.

Brasil

La República Federativa de Brasil ha institucionalizado la transición ordenada de gobierno mediante una serie de normas entre las cuales se destacan los decretos 4425 y 7221 y la ley 10609.

El decreto 4425 fija una serie de obligaciones que debe cumplir el gobierno saliente. Entre dichas obligaciones se destaca la que tiene cada ministerio de elaborar los llamados “libros de transición”. En ellos, cada cartera debe brindar información acerca de:

- Medidas tomadas en los últimos tiempos que puedan afectar al gobierno entrante
- Entidades y comisiones parlamentarias con las cuales interactúa y los temas que se trabajan con cada una de ellas
- Agenda actualizada del ministerio

Toda la información obrante en cada libro de transición es reunida y publicada en el “portal de transición”. Gracias a dicha herramienta no sólo se facilita la labor del gobierno entrante, sino que además, se transparenta ante el resto de la ciudadanía el estado de la gestión del gobierno saliente.

El decreto 7221, por su lado, define a la transición gubernamental como el proceso mediante el cual el presidente saliente le facilita a su sucesor toda la información necesaria para implementar los nuevos programas sobre los que estructurará su gestión. Asimismo, el decreto 7221 enumera una serie de principios que deben regir todo el proceso de transición gubernamental entre los que se destacan los siguientes:

- Colaboración
- Transparencia
- Planeamiento
- Continuidad de los servicios
- Supremacía del interés público
- Buena fe

La ley 10609 instituye la creación del “equipo de transición” cuya finalidad es la de informar al presidente electo acerca del funcionamiento de los organismos que componen la administración pública y elaborar los borradores de las iniciativas que deberán ser tomadas al momento de asumir el gobierno. El equipo de transición está a cargo de un coordinador con acceso a toda la información sobre las cuentas públicas, los programas y los proyectos en curso del gobierno. Todos los ministerios y organismos de la administración federal están obligados a suministrarle la información que les sea requerida, como así también a prestar todo el apoyo técnico y administrativo en caso de que ello fuere necesario.

Canadá

La transición gubernamental en Canadá consta de una serie de actos y procedimientos cuyo origen está en plasmado en un documento elaborado por el Foro de Políticas Públicas de 1999. Para la elaboración de dicho documento se creó un equipo conformado por ex funcionarios y asesores que habían formado parte de los procesos de transición previos. La misión del foro fue identificar las prácticas más adecuadas para garantizar un traspaso de gobierno ordenado y transparente.

De acuerdo a lo identificado por el Foro de Políticas Públicas, el principal factor que debe ser tenido en cuenta para una ordenada transición es la colaboración entre el primer ministro saliente y su equipo de gobierno y el primer ministro entrante y los potenciales funcionarios que lo acompañarán al inicio de su gestión. Para ello se conforman diversos equipos de trabajo con la misión de coordinar la agenda formal del traspaso de poder; ejecutar las decisiones gubernamentales que deben ser llevadas a cabo antes del cambio de mando; saldar las deudas e indemnizaciones con el personal del gabinete saliente; y elaborar informes. Toda la información

que recaban los equipos de trabajo es volcada en el llamado “Libro de transición”, cuya finalidad es la de brindarle al primer ministro entrante toda la información referida a la gestión anterior y, de ese modo, facilitarle su desempeño.

Puerto Rico

Desde 2002 Puerto Rico cuenta con una norma destinada a regular el proceso de transición de gobierno. Se trata de la ley 197. El objetivo de dicha ley es lograr que, pese al cambio de comando, exista una continuidad ordenada y que los primeros actos del gobierno entrante no se vean entorpecidos por la falta de información.

La norma obliga tanto al gobierno saliente como al entrante, sean o no del mismo partido político, a que conformen sus respectivos comités de transición, puesto que ellos serán los encargados de llevar adelante el proceso del traspaso de información. Los comités tienen la obligación de elaborar un documento en el cual se debe consignar lo siguiente:

- Cantidad de los empleados de los organismos públicos y el grado escalafonario de cada uno de ellos
- Programas, políticas públicas y obras ejecutadas y en ejecución por cada área de gobierno
- Situación financiera de cada ministerio
- Inventario de propiedad y bienes del Estado
- Procesos judiciales en los que el Estado fuere parte
- Reglamentos que rigen el funcionamiento de cada área de gobierno y las agencias estatales
- Listado de las normas aprobadas durante la administración saliente
- Copia de los contratos vigentes al momento de la transición

El proceso de transición gubernamental portorriqueño lleva varios meses. Se inicia cuatro días después de las elecciones y finaliza el 31 de diciembre del mismo año en el que se desarrollaron los comicios.

Chile

En la república transandina, al igual que en nuestro país, no hay una ley que regule el proceso de transición entre dos gobiernos ni el traspaso de los atributos presidenciales. Por tal motivo, Chile se rige durante dicho proceso de acuerdo a los usos y costumbres que se han ido acuñando a lo largo de los años. Una de las prácticas más arraigadas es el desayuno que comparten al día siguiente de los comicios el presidente electo y el saliente. La reunión, además de tener carácter protocolar, sirve para que los dos mandatarios aborden temas técnicos, en especial aquellos vinculados al traspaso de información sobre la gestión del saliente. Terminada la reunión privada, como es tradición, ambos presidentes dan una conferencia en la que repasan ante la prensa los temas abordados. La importancia institucional de dicha formalidad es indiscutible ya que facilita la labor de quien en el corto plazo se hará cargo del gobierno y lleva tranquilidad y sosiego a la comunidad.

Cabe destacar que para la transición de 2018, en la que Sebastián Piñera sucedió por segunda vez a Michelle Bachelet, los equipos ministeriales de ésta última elaboraron la “Plataforma de Traspaso de Gobierno 2014 – 2018”⁵. Dicha plataforma es pública y está disponible en un portal digital al que puede ingresar cualquier persona interesada. En ella se expone toda la información relativa a la gestión realizada por cada uno de los veintitrés ministerios que integran el Poder Ejecutivo de Chile durante el período señalado. La información se encuentra tanto en formato de lectura como reutilizable (.xls y JSON), lo que implica una genuina apertura de datos y dota a la plataforma de total transparencia. Los datos que cada subsecretaría o secretaría de Estado reporta es la siguiente:

- Ley orgánica institucional
- Misión y objetivos
- Organigrama
- Objetivos cumplidos
- Ejecución presupuestaria del último año
- Presupuesto asignado para el siguiente ejercicio
- Balance de los logros conseguidos y las experiencias relevantes de la gestión

⁵ A través del siguiente enlace se puede acceder a la Plataforma de Traspaso de Gobierno 2014 – 2018: <https://traspaso.digital.gob.cl/publica>

- Programas y proyectos en preparación
- Nómina de los comités interministeriales en que participa el ministerio
- Publicaciones realizadas
- Compromisos internacionales asumidos y los compromisos asumidos para participar en foros
- Nómina de licitaciones en preparación y pendientes

Chile nos enseña que no hace falta una norma estricta que indique cuáles son los pasos que se deben dar para que un gobierno saliente colabore con el entrante, siempre y cuando haya un gran apego por las instituciones republicanas y un respeto por la tranquilidad del electorado.

III) Iniciativas legislativas nacionales

En Argentina, la transición de gobierno y el traspaso de poder se rigen de acuerdo a los usos y costumbres. En lo que hace a la entrega de los atributos, por lo general y salvo contadas excepciones, nunca se han presentado mayores problemas y las formalidades institucionales se suelen respetar. Pero en lo que respecta a la transición propiamente dicha, en especial la que refiere a la transmisión de la información que el presidente entrante necesita para poder ejercer su mandato desde el momento en que asume, los actores se manejan de acuerdo a su propio arbitrio. Por dicho motivo, y para que la colaboración entre los gobiernos entrantes y salientes no quede sujeta a la buena voluntad de las partes, resulta crucial que existan reglas emanadas del poder legislativo que indiquen los pasos y obligaciones que se deben cumplir para que la transición sea ordenada.

El mayor avance logrado hasta el momento sobre dicha materia se logró en mayo de 2019 cuando la comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación emitió el dictamen publicado en la orden del día n° 127/2019⁶. En él se propone el “Régimen Legal de Transición del Gobierno y Traspaso de Atributos Presidenciales”. Para la firma de dicho dictamen se tuvieron a la

⁶ Para acceder a la Orden del día 172-2019 ingresar al siguiente enlace <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/24961/downloadOrdenDia>

vista los proyectos de ley presentados por los senadores Fiore de Viñuales⁷; Mera⁸; López Valverde⁹; Odarda¹⁰; Crexell¹¹; Pais¹² y Bullrich¹³.

De acuerdo al texto dictaminado, el período de transición se inicia el día de proclamación de la fórmula presidencial ganadora por parte de la Asamblea Legislativa, y finaliza el día de la asunción del nuevo mandatario. Durante el período de transición, de acuerdo al dictamen, se comprenden las acciones necesarias para facilitar el cambio de la administración gracias al suministro de toda la información sobre la situación del gobierno a las autoridades electas. Para ello impone al Jefe de Gabinete de Ministros saliente una serie de obligaciones que en caso de no ser observadas lo harán pasible de ser sancionado por incumplimiento de los deberes de funcionario público. Entre las referidas obligaciones se destacan las siguientes:

- Coordinar las acciones de la transición
- Convocar a los representantes de los gobiernos entrante y saliente a las reuniones que resulten de utilidad y conveniencia para facilitar la transición
- Vigilar la observancia de los actos simbólicos de entrega de poder al presidente entrante
- Poner a disposición del presidente entrante una memoria detallada del estado de la Nación y un reporte de gestión en el cual se detalla, respecto de toda la administración la siguiente información:
 - Nómina de personal y sus posiciones escalafonarias;
 - Ejecución presupuestaria de cada ministerio y organismo del Poder Ejecutivo;
 - Procesos judiciales en los que el Estado fuere parte;
 - Contrataciones, licitaciones, obras públicas, etc. en curso o pendientes;
 - Auditorías y evaluaciones internas
 - Inventario de bienes y disponibilidades financieras
 - Detalle de las deudas (interna y externa, y directa e indirecta)

⁷ Expte. S-549/18 <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/549.18/S/PL>

⁸ Expte. S-1581/18 <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1581.18/S/PL>

⁹ Expte. S-2209/18 <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2209.18/S/PL>

¹⁰ Expte. S-86/19 <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/86.19/S/PL>

¹¹ Expte. S-303/19 <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/303.19/S/PL>

¹² Expte. S-972/19 <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/972.19/S/PL>

¹³ Expte. S-984/19 <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/984.19/S/PL>

En cuanto a las formalidades para la jura del presidente entrante y para el traspaso de los atributos del mando, el dictamen establece que deben ser llevadas a cabo en el Congreso de la Nación reunido en Asamblea¹⁴.

El motivo por el cual se propuso legislar sobre este tema, más allá de la conveniencia de sentar reglas claras al respecto, surgió debido a la polémica que se generó en el traspaso de la presidencia entre Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. En dicha oportunidad, apartándose de los usos y costumbres con que se han hecho las transferencias del mando en Argentina, los atributos fueron entregados al Presidente entrante de manos de quien se encontraba circunstancialmente a cargo del Poder Ejecutivo, el Senador Federico Pinedo. La mandataria saliente no estuvo presente en la ceremonia puesto que consideró que el lugar en el que debía celebrársela era el Congreso de la Nación en vez de la Casa de Gobierno.

IV) Recomendaciones

Como se puede apreciar, el dictamen al que se hace referencia precedentemente es muy estricto en cuanto a las responsabilidades que pesan sobre los funcionarios del gobierno saliente y a la información que debe ser suministrada al gobierno entrante. No obstante ello, entendemos, debería ser más explícito en relación a los pasos y los plazos en que las acciones de la transición deberían ser llevadas a cabo. Por tal motivo, más allá de las disposiciones señaladas, todo proceso de transición ordenada de gobierno tendría que comenzar con una reunión entre el presidente saliente y el entrante. Puede ser que esta acción sea más protocolar que programática, no obstante ello, la imagen de verlos interactuar entre sí, más aún cuando pertenecen a diferentes partidos políticos, es una clara señal de respeto por las instituciones democráticas y un gesto para transmitir unidad a la ciudadanía. A partir de dicha reunión, se debería establecer la conformación de grupos de trabajo en los que, con reglas estrictas, colaboren los funcionarios salientes con los entrantes. Tal colaboración debería estar sujeta a una agenda cuyos plazos y formalidades estén atados a la letra de una norma, más allá de los consensos a los que se pueda arribar durante el desarrollo de la

¹⁴ Reunido en Asamblea significa que deben estar juntos el Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

transición. En dicho sentido, nos parece que los casos de Puerto Rico y Brasil son muy adecuados puesto que institucionalizan lo que podría darse en llamar “comités de transición”.

Extremando tal concepto, podría incluso pensarse en la posibilidad de que dentro de cada ministerio y/u organismo dependiente del Poder Ejecutivo coexistan, desde que es anunciada la fórmula vencedora hasta la asunción del nuevo presidente, los funcionarios del gobierno saliente con representantes del entrante, pudiendo incluso éstos últimos percibir una remuneración por sus labores. Así funciona, como hemos visto, durante la transición presidencial en los Estados Unidos de América.

De esa forma, la transición se producirá dentro del ambiente en el cual se desempeñarán los futuros agentes gubernamentales, lo que facilitará, sin dudas, la transmisión de la información necesaria para que la continuidad ocurra ordenadamente y sin sobresaltos.

Otro aspecto que, a nuestro entender, resulta imprescindible cumplir en todo proceso de transición gubernamental, es la publicidad y la transparencia. Ya hemos visto como en otros países la apertura de datos hacia la ciudadanía es tenida muy en cuenta. Tal circunstancia implica que cualquier interesado pueda acceder fácilmente a la misma información que se entrega al gobierno entrante, en lenguaje claro y en formato reutilizable.

Una mención especial cabría agregar en relación a lo que debería en el periodo que transcurre entre las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) y las elecciones generales posteriores. En dicho caso, si bien no se puede hablar de período de transición puesto que en las PASO solamente se eligen los precandidatos, sería deseable que quienes siguen en carrera conformen una mesa de diálogo, o similar, en la cual se trabaje para que, más allá del cambio del presidente y/o del partido gobernante, se afiance la idea de continuidad en aquellos aspectos cruciales para la gestión del Estado.

V) Conclusiones

Como ya hemos señalado al comienzo del presente trabajo, la alternancia y la transición ordenada son intrínsecas al concepto puro de la democracia. Por esa razón, los procesos a través de los cuales se transfiere el gobierno de una mano a la otra, deben estar regidos por reglas firmes y claras, al tiempo que empapados por respeto visceral hacia las instituciones de la constitución

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Nacional. La falta de colaboración por parte de la administración saliente, no hace otra cosa que obstaculizar la labor de quien se encuentra próximo a asumir el gobierno y dificulta la continuidad de la gestión pública. Tal situación, entorpece la transición y, por lo tanto, a la misma democracia. Dicho entorpecimiento impacta directamente en la ciudadanía y en los mercados, generando intranquilidad y falta de certidumbre.

Una transición ordenada es, en cambio, no sólo un gesto de reconocimiento hacia los representantes elegidos por el pueblo, sino además, una señal de respeto hacia ese pueblo que, soberanamente, los ha ungido. Por dicho motivo, la transición de un gobierno a otro y el traspaso de los atributos del mando deben ser llevados a cabo de manera transparente, ordenada, completa, respetuosa y, por sobre todas las cosas, responsable.

Nos quedará resolver qué hacer frente al sistema de las PASO que ha establecido la legislación nacional. Al no tratarse de una elección en la que compiten las distintas coaliciones entre sí, sino que un proceso por el cual se eligen los candidatos de cada coalición, es muy difícil establecer un proceso de transición. Pero tal vez debería pensarse en alguna regulación que promueva el encuentro al día siguiente de la elección, de los ganadores de cada primaria, pertenecientes a las tres o cuatro coaliciones que hayan obtenido más votos.

Si bien no habrá un proceso de transición, si podría impulsarse el diálogo institucional entre ellos, en el cuál dichos actores intenten detectar algunos puntos de encuentro, para luego comunicarlos públicamente a la ciudadanía. Demostrando que más allá de la contienda electoral y de visiones o ideas diferentes, la República y el bien común se encuentran por encima de cualquier disputa, y que siempre pueden encontrarse espacios de coincidencia y desarrollarse políticas de común acuerdo.

Todo ello sería, sin dudas, un gran aporte para el país.