



TRANSICIONES DE GOBIERNO PLANIFICADAS



ARCE, Eray
CONQUEIRA, Liliana
CRISCONIO, Magdalena
SOLANO, Mauro

GOVERNEO
Calle 12 N°823 1° B,
La Plata, Buenos Aires
+54 0221 4824582
info@governeo.org





RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento tiene como objetivo indagar acerca de las dimensiones involucradas en los procesos de traspaso de gobierno, con el propósito de formular recomendaciones que posibiliten implementar transiciones planificadas. El análisis se orienta a pensar en dos tipos de procesos de cambio: el que se realiza entre distintos gobiernos, luego de una elección; y aquel que se lleva adelante al interior de las propias gestiones de gobierno, orientando nuestra mirada al nivel subnacional y local, foco del análisis.

A partir de un recorrido por la bibliografía especializada, analizamos las distintas dimensiones de los procesos de transición planificada (estructura, diseño, normativa, actores, tiempos, herramientas, entre otros), entendiéndolos como fenómenos que desafían a las instituciones, la democracia y la gobernabilidad. A partir de este recorrido, analizamos las principales características de los modelos de transición en diferentes países, que los han implementado como procesos planificados y ordenados, analizando sus formatos, alcances y fortalezas.

En esta misma línea, identificamos y analizamos la normativa de distintas provincias, a través de la cual se busca regular procesos de transición ordenados, tomándolos como antecedentes para nuestro estudio. Posteriormente, analizamos el caso de la transición en la provincia de Buenos Aires y nos detenemos en la descripción de la situación ocurrida en los municipios durante el traspaso que se llevó adelante luego de las elecciones de 2015. Este análisis permite preguntarnos acerca de las posibilidades, alcances y tensiones en la

implementación de procesos de transición ordenados en la escala subnacional y local.

Por último, sugerimos una serie de recomendaciones y propuestas tendientes a impulsar procesos de transiciones planificadas. Las mismas buscan generar lineamientos a considerar en procesos de traspaso inter e intra gobierno, así como también en las diferentes escalas -nacional, provincial y local-. Se espera que las mismas permitan facilitar el proceso de transición de gobierno, asegurando la continuidad de las políticas públicas, el funcionamiento de la administración y sus servicios, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades estatales para un Estado competente, eficaz, eficiente, pero especialmente, equitativo y democrático.



1- INTRODUCCIÓN

La transición gubernamental que implica el traspaso de gobierno entre funcionarios de distinto y/o igual color político, supone un proceso clave y, al mismo tiempo, más complejo que el momento en que el titular del Poder Ejecutivo saliente traspasa al entrante los atributos de poder.

En el contexto actual en la Argentina, luego de un fin de año que incluyó elecciones y cambios de signo político en todos los niveles de gobierno, hemos asistido a recientes traspasos gubernamentales que derivan en la necesidad de reflexionar e impulsar la implementación de transiciones planificadas e institucionalizadas por medio de procesos, en mayor o menor medida, estructurados y formalizados. Los mismos buscan facilitar la construcción de una agenda de gobierno, la conformación de equipos de trabajo, las instancias de cooperación entre los actores “entrantes” y “salientes”, la recopilación y sistematización de información de gestión con suficiente antelación al momento efectivo del traspaso del poder, entre otras.

El presente documento tiene como objetivo indagar acerca de las dimensiones involucradas en los procesos de traspaso gubernamental, con el propósito de formular recomendaciones que posibiliten implementar transiciones planificadas en las distintas escalas de gobierno. En este sentido las recomendaciones generales servirán para orientar procesos de transición entre gobiernos distintos, como al interior del propio gobierno, en los casos de cambios dentro del gabinete durante una misma gestión.

Se analizan también distintos aspectos a considerar en las transiciones planificadas, a partir de la revisión bibliográfica de un conjunto de autores que han estudiado, diseñado y/o participado en estos procesos en distintos

países, entendiéndolos como fenómenos que desafían a las instituciones, la democracia y la gobernabilidad.

Nos preguntamos por las diferentes alternativas de diseño institucional, estructuras y procesos que regulan este tipo de transiciones; las herramientas que garantizan la continuidad de las políticas públicas frente a los cambios de gobierno; así como los pasos necesarios para la organización y planificación de una transición. Además, indagamos sobre la dimensión política y administrativa de la transición y, en este sentido, por el papel de las estructuras permanentes y especializadas y la burocracia de gobierno frente a estos procesos. Finalmente analizamos cómo podrían implementarse estas transiciones en la Argentina, en los diferentes niveles de gobierno, orientando nuestra mirada especialmente al nivel subnacional y local, tanto en los casos de transición entre gobiernos como intra gubernamentales.

Con estos objetivos, analizamos modelos de transiciones planificadas en distintos regímenes y países, buscando identificar las características, fortalezas y alcances de las herramientas y formatos adoptados en distintas regiones. Asimismo, identificamos y estudiamos a través de un análisis comparado de la normativa que las regula, las iniciativas de distintas provincias para ordenar los procesos de transición en sus territorios.

A continuación, analizamos el caso de la transición en la provincia de Buenos Aires y en distintos municipios, a partir de las elecciones del año 2015, que abrió diferentes interrogantes y escenarios para pensar procesos de planificación y esquemas de ordenamiento en las distintas escalas.

Por último, sugerimos una serie de recomendaciones, acciones y propuestas tendientes a impulsar procesos de transiciones planificadas. Las mismas buscan generar lineamientos



a considerar en procesos de traspaso inter e intra gobierno, así como también en las diferentes escalas -nacional, provincial y local-. Se espera que las mismas permitan facilitar el proceso de transición de gobierno, asegurando la continuidad de políticas públicas, el funcionamiento de la administración y sus servicios, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades estatales para un Estado competente, eficaz, eficiente, pero especialmente, equitativo y democrático.

2- TRANSICIONES PLANIFICADAS ¿PARA QUÉ?

2.1- Estado de la cuestión

Al abordar el problema de las transiciones desde la bibliografía observamos, como señalan Campos Ríos y Castro (2015), que en América Latina la producción académica ha puesto el énfasis en estudios orientados a analizar la transición de regímenes políticos (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986) y no al análisis de las transiciones gubernamentales. Si bien existen casos de transiciones planificadas en Brasil, Puerto Rico o México, son los procesos de EEUU y Canadá los que han dado lugar a un mayor análisis académico y político (Zussman, 2015; Kumar, 2000). Sin embargo, esta bibliografía se ha centrado especialmente en el análisis de los casos particulares, y en la elaboración de recomendaciones para futuras transiciones, a partir de la reflexión sobre la propia participación en estos traspasos.

Si asumimos la importancia que adquieren en los contextos democráticos actuales, las transiciones planificadas deben ser pensadas como procesos complejos cuyo propósito es la asunción y ejercicio de gobierno por parte un nuevo líder, permitiéndole la posibilidad de conocer con la requerida anticipación los datos e informaciones necesarias para la elabo-

ración e implementación del nuevo programa de gestión (COPEC, 2015). En este sentido, enfatizamos el carácter eminentemente *político* del proceso transicional, y no meramente administrativo (Zussman, 2003). Esto es así, porque pensar en transiciones planificadas requiere de un proceso complejo de cooperación entre los equipos “salientes” y los “entrantes”.

La transición puede ser entendida como “*un proceso de cambio de la administración, que inicia luego de las elecciones generales en el que la administración saliente tiene la responsabilidad de suministrar a la administración entrante toda la información pertinente sobre el estado de las agencias y corporaciones públicas del Estado (...)*” (Ley N° 197, Puerto Rico), “*necesarias para la implementación de programas del nuevo gobierno*” (Decreto N° 7221, Brasil). De esta forma, la bibliografía sobre transiciones a nivel gubernamental señala que estos procesos planificados, permiten mejorar la eficiencia de la administración pública, debido a que las acciones se orientan a dar continuidad a las políticas y servicios públicos, la normal prestación de programas y proyectos, reducir el impacto de la interrupción de servicios esenciales, y favorecer la transparencia de las gestiones (COPEC, 2015).

Al hablar de los procesos de transición planificada, Zussman (2015) advierte la necesidad de pensar dos tipos de transiciones que se dan de forma simultánea y necesaria, pero que no son idénticos. Por un lado, encontramos la transición en el nivel de los *actores políticos*. Nos referimos a la necesidad del equipo de gobierno entrante de diseñar una agenda de gobierno que delinee las principales orientaciones en materia de políticas de estado; la conformación de un gabinete que lleve adelante estas políticas prometidas durante la campaña; y la planificación de las líneas de trabajo para el logro de estos objetivos estratégicos.





De forma simultánea pero no en el mismo nivel, encontramos la transición vinculada con la preparación del *servicio civil* para la recepción de un nuevo equipo de gobierno, al que asistirá en la implementación de las nuevas políticas públicas. Tanto Zussman (2003) como Kumar (2000) otorgan un rol preponderante dentro de la transición a la burocracia y al servicio civil, entendidos como el punto clave para garantizar la gobernabilidad de los primeros meses y la continuidad de los servicios del estado, dados por su conocimiento del aparato estatal. Su papel se encuentra ligado especialmente al conocimiento, el *expertise* y la información que poseen en relación a los servicios y políticas del estado. El *Public Policy Forum*, señala que el papel del servicio civil es fundamental en la transición entre un gobierno y otro, ya que durante los períodos de transición, la gran mayoría de los que trabajan en el servicio público llevan a cabo su trabajo con normalidad, mientras que el liderazgo político (re) organiza las estructuras de gobierno (2012:5). Inclusive sostienen que, “*A fin de mantener la memoria institucional y la experiencia, es esencial que los gobiernos entrantes conserven a altos funcionarios durante y después de la transición*” (2012:8). En este contexto observamos la necesidad de pensar en estrategias y herramientas que faciliten la transición en este nivel y que incluya a los agentes estatales como una pieza fundamental del proceso, un socio estratégico y un engranaje irremplazable para dar continuidad a las distintas políticas que se llevan adelante en la administración pública.

La bibliografía sobre transiciones gubernamentales se centra, en muchos casos, en el análisis de procesos de traspaso en los distintos países. Estas reflexiones, con epicentro en EEUU y Canadá, habilitan a los lectores interesados una serie de preguntas: ¿Cuáles son los formatos, instituciones y/o herramientas necesarias para implementar procesos de

estas características?, ¿Quiénes deberían formar parte de los equipos de transición?, ¿Cuál es el tiempo recomendable o requerido para un traspaso efectivo?, ¿Cómo es posible abordar los temas urgentes, críticos y/o sensibles de gobierno?, ¿Mediante qué mecanismos se construye el consenso y la cooperación en estos procesos?, ¿Qué papel adoptan los distintos poderes en un traspaso de estas características?, entre otras.

A partir de un relevamiento de distintos autores, sintetizamos a continuación una serie de dimensiones consideradas claves para afrontar procesos de traspaso planificados, ordenados, transparentes y orientados a la cooperación entre distintos actores.

Uno de los puntos destacados para diseñar procesos de este tipo, es la necesidad de un **marco normativo y jurídico** que contenga los distintos aspectos y dimensiones que se requieren en una transición (tiempos, agentes, contenidos, formatos, etc.) (COPEC, 2015). Este punto resulta constitutivo de los propios resultados del proceso y adquiere diferentes formatos en cada caso, tal como se aborda en el siguiente apartado.

- En este sentido, no sólo se vuelven relevantes las nuevas herramientas “*legales e institucionales destinadas a la transición de gobierno, para lograr que este proceso se dé en forma ordenada, y sobre todo planificada, evitando que el mismo esté dominado por la impericia y la improvisación*” (Campos Ríos y Castro, 2015), sino las instituciones que permitan fortalecer la transición, trabajar de forma coordinada entre los equipos “*entrantes*” y “*salientes*”, que faciliten el seguimiento y la evaluación de políticas, así como la sistematización de la información que se requiere en los traspasos de es-





tas características. En este contexto, cabe mencionar que algunos países han comenzado a utilizar a los **Centros de Gobierno** como herramienta para mejorar el desempeño de la administración en el logro de sus objetivos estratégicos, por lo que quizá también resulten aptos para emprender una tarea de estas características, ya que *“permite tener un control de la gestión, pero también agilizar y trabajar de forma coordinada en la transparencia institucional del gobierno, más en aún en materia de rendición de cuentas”* (COPEC, 2015).

- Uno de los puntos destacados por Zussman (2003) y retomado por Campos Ríos y Castro (2015) y Straface y Maldonado (2015), es la buena **preparación de los equipos de transición**. *“Estos equipos, generalmente encabezados por figuras políticas de alto nivel, se encargan de la abrumadora tarea de poner en marcha el funcionamiento del nuevo gobierno. La formación rápida y eficaz de un gobierno, la implementación de los nombramientos políticos, y los cambios organizativos y de política, serán de vital importancia para el establecimiento de la estabilidad en los primeros días de la vida de un gobierno, y en última instancia, puede definir todo el término de una gestión”* (Public Policy Forum, 2012:9). Los mismos deben estar conformados por funcionarios y personas formadas en la tarea y que comprenden la clave fundamental de este proceso, que es la anticipación y planificación del mismo. Casi todos los autores hablan de procesos de planificación que comienzan desde seis meses y hasta un año antes del traspaso

efectivo. Como señala Kumar (2000), el mayor riesgo en una transición es la ausencia de planificación para la toma del poder, ya que de esto depende un buen comienzo de la nueva administración y un efectivo primer año en el cargo.

- Se destaca asimismo, la importancia de la **cooperación eficaz** entre los equipos “salientes” y “entrantes” (Zussman, 2003; COPEC, 2015). Kumar (2000) resalta la fortaleza de *“aprender de los predecesores”*, como una de las oportunidades de los nuevos funcionarios, y subraya que son éstos los que logran tener los mejores comienzos en la gestión del gobierno. *“Estos equipos de transición políticos se sentirán aliviados al descubrir que no están solos en la realización de esta tarea monumental: previendo que el personal nuevo y los ministros están poco familiarizados con el proceso de formación de gobierno, los altos funcionarios los buscan activamente para informar y coordinar con la administración entrante. Mediante la preparación de libros de información y el asesoramiento de expertos, los altos funcionarios del gobierno son capaces de informar a los encargados de la formación de un gobierno sobre cuestiones urgentes, órdenes de proceso, limitaciones organizativas y convenciones constitucionales”* (Public Policy Forum, 2012: 9). La cooperación eficaz puede observarse por ejemplo en *“la uniformidad de acceso”* a los datos y la información de la transición, donde los materiales y las reuniones son accesibles a ambos equipos de transición de forma simultánea (Partnership for Public Service,





2010).

Si bien Kumar enfatiza en la disposición de los equipos “entrantes” en aprender de los “salientes”, se destaca en el análisis de caso realizado (Kumar: 2009) el carácter definitorio que tiene en una transición, la inclinación activa a la cooperación por parte de los funcionarios y líderes “salientes”, que son los que efectivamente brindarán el marco y las características a la transición. La existencia de espacios de diálogo y cooperación posibilitan más fácilmente la identificación de aquellos temas que requerirán atención urgente, constituidos por aspectos críticos y sensibles que no podrán ser desatendidos en los primeros días de gobierno (Straface y Maldonado, 2015).

- Como se observa en la bibliografía, la **información** adquiere en este proceso un lugar fundamental, ya que es la sistematización, el relevamiento y la publicación de la misma, la que facilitará la planificación y ejecución durante el nuevo gobierno, permitiendo asegurar la continuidad de determinados programas cuya interrupción impactaría de forma negativa en la ciudadanía (Campos Ríos y Castro, 2015). Es la información la que permitirá al nuevo gobierno acceder a un conocimiento real del Estado, y planificar sus líneas de acción en base a un diagnóstico veraz y certero. Es por esto que los autores señalan la necesidad de reflexionar y debatir sobre el lugar de la información pública y trabajar en la construcción de *“herramientas que permitan dotar al proceso de transición del ordenamiento y la formalización que amerita una estructura amplia y compleja como es el Estado”*

(Campos Ríos y Castro, 2015).

Nos referimos aquí, a la relevancia de los documentos, las guías, los protocolos, las memorias institucionales, los informes estratégicos de cada ministerio, poniendo especial atención a la información de tipo fiscal y presupuestaria: los inventarios de cada área (incluyendo bienes y personal), los presupuestos de las mismas y las partidas ejecutadas, los contratos vigentes, así como también, las leyes sancionadas, los decretos y las políticas planificadas y ejecutadas (Straface y Maldonado, 2015). Esta memoria institucional es variada y comprende un número importante de dimensiones y aspectos a considerar. Como señala Kumar (2009) para el caso norteamericano, los equipos de transición “entrantes” poseen distintos tipos de fuentes de información para afrontar el proceso de traspaso: la información que se publica y que puede ser consultada de forma *on line*; el registro escrito que el ex equipo de transición y los actuales funcionarios pasan a los asesores del presidente electo (archivos de las transiciones anteriores, los escritos del personal que participa en las transiciones, entre otros); la información sensible preparada por la administración anterior, como la referida a política exterior, seguridad nacional, presupuesto, etc. Como señalan los autores, se vuelve necesario reflexionar y volver sobre la necesidad de herramientas orientadas a la rendición de cuentas, transparencia, acceso a la información, planes de gobierno y comunicación (COPEC, 2015).

- La sistematización de la información





será central a la hora de definir la **agenda de gobierno** y una dirección política clara para los próximos años. La definición de las líneas estratégicas llevará, para Kumar (2000), a elegir las batallas y establecer las prioridades en las cuales se centrará el próximo gobierno.

- Otra dimensión resaltada por los autores, es la **conformación de un equipo de gabinete** capaz de hacer frente a los desafíos de la nueva gestión (Zussman, 2003; Straface y Maldonado, 2015). Resulta central definir cuáles son los puestos de trabajo con los que se cuenta y quiénes son los funcionarios que asumirán en cada cartera. Para Kumar (2000), la planificación y la preparación de este punto es central y no puede ser realizada por las mismas personas que llevan adelante la campaña electoral. Existen dos criterios que podrían guiar esta elección: por un lado, los lineamientos de política realizados durante la campaña, y por otro, aquellos nudos problemáticos que se han identificado en la gestión anterior. Existen algunos cargos y funciones -variables según el régimen analizado- que no pueden esperar, como el Jefe de Gabinete y quienes ocuparán la cartera de Economía, Defensa, Comunicación y Prensa, entre otros.
- Finalmente, y no por ello menos importante, encontramos la necesidad de pensar en estrategias que permitan realizar una **transición al nivel de los servicios civiles** como señala Zussman (2003). La burocracia y el personal del Estado es un punto clave para garantizar la gobernabilidad de los primeros meses, y la continuidad de los

servicios del Estado (Kumar, 2000). La Administración pública, como sucede en cualquier Estado, es un actor permanente, y su papel está ligado a la información y el conocimiento que tiene en relación a las políticas públicas. Los equipos “entrantes” deben considerar al servicio civil como un actor estratégico para la sostenibilidad del Estado, ya que se trata de quienes llevan adelante el trabajo durante años. En este sentido, se vuelve relevante pensar una estrategia de transición que los incluya como dimensión clave y potenciadora de un proceso de traspaso exitoso.

2.2- Breve recorrido de la actual situación en el contexto internacional. Tipos de transiciones según países

Realizando un repaso por la bibliografía que analiza distintos casos alrededor del mundo (COPEC, 2015; Campos Ríos y Castro, 2015; Straface y Maldonado, 2015), observamos que los procesos de transición planificada que se implementan en diferentes países asumen distintas características de acuerdo a las particularidades de los regímenes de gobierno, la historia política de los países, y la cultura política y democrática en cada uno. En este sentido observamos que estos procesos pueden darse tanto en regímenes presidenciales (Brasil, México, EEUU) como en regímenes parlamentarios (Canadá, Reino Unido).

Cada país adopta, según su tradición, diferentes herramientas para institucionalizar los procesos de traspaso de mando: algunos dictan **normativa específica** que establece las pautas para las transiciones planificadas, como son los casos de EEUU (Ley de Transición Presidencial, 1963), Brasil (Decreto Presiden-



cial N° 4425/02; Ley N° 10609 y Decreto N° 4199), Puerto Rico (Ley N° 197/02). En este último caso, la normativa además incorpora *“el principio de publicidad de las sesiones de transición, permitiendo a los medios de comunicación el acceso a las sesiones de los comités de transición, como también, a los documentos de la transición del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”* (COPEC, 2015).

En los distintos casos se observa que a menudo estos procesos se encuentran a cargo de **Comités o Equipos de Transición**, comprendidos en la normativa que rige los traspasos. Estos equipos pueden estar conformados por áreas gubernamentales específicas para tal fin (EEUU), y/o por personal permanente dedicado a esta tarea. Tanto en los casos de Canadá, EEUU, Brasil, México y Puerto Rico, analizados por COPEC (2015), son estos equipos los encargados de recabar toda la información para un efectivo traspaso de gobierno, que no altere la funcionalidad de la administración del estado, y celebrar reuniones con los equipos “entrantes”, entre otras. En algunos casos, como el de EEUU, Brasil y Puerto Rico, la normativa establece mecanismos para el financiamiento de los equipos y de las acciones necesarias para la efectiva transición.

En referencia a los temas destacados para una transición efectiva, encontramos: el establecimiento de una agenda de gobierno que defina las líneas y políticas principales de gobierno; la generación de un equipo de gobierno, encargado de llevar adelante estas políticas; la identificación de temas urgentes y/o críticos; la sistematización de distinta información referida a las políticas y programas de gobierno en curso, especialmente para el caso de la información financiera y fiscal, que resulta ser vital para la planificación del nuevo gobierno; la realización de protocolos de transición por ministerios (como es el caso de Canadá).

La información relevada y sistematizada por el equipo y/o Comité de Transición puede ser brindada a los funcionarios entrantes en distintos formatos: Canadá genera un “Libro de Transición” que contiene la información sistematizada a partir de los protocolos por organismos; en el caso de Brasil, además de existir libros de transición por ministerio, se crea el portal de transición en internet, ofrecido al equipo del candidato electo (COPEC, 2015), la Agenda 100, conformada por compromisos ya asumidos por el Gobierno saliente, que de no cumplimentarse, podrían generar rupturas unilaterales de acuerdos y contratos o incluso problemas diplomáticos; y la “Guía de Servidor” que contiene información sobre admisión de nuevos agentes, su nombramiento, contratación, remuneraciones, funciones o posibles cambios (Straface y Maldonado, 2015). En todos los casos se evidencia el peso de la información en estos procesos, que va desde la sistematización de la información de gobierno relevante, hasta la documentación de la propia transición.

Uno de los puntos que se destaca en aquellos países que institucionalizan los procesos de traspaso de gobierno, es la dimensión temporal de un proceso de estas características. En este sentido, se observa que en distintos casos el tiempo de anticipación para la preparación de la transición oscila **entre 6 meses y un año**, en el cual los equipos de transición salientes comienzan a preparar, relevar y sistematizar la información requerida. Este período de planificación incluye también a aquellos casos en los que se considera la preparación de la burocracia y las estructuras estables de la administración pública, que son considerados por ejemplo en el caso de Canadá, como agentes centrales en el proceso de traspaso.

Como se observa a partir de estos distintos casos, existen algunos puntos en común en referencia al ordenamiento e institucionalización



de los procesos de traspaso de forma planificada: en general hablamos de **procesos que se planifican en el tiempo**, y que requieren varios meses de diseño e implementación para ser efectivos, en los cuales un **equipo de transición** es el encargado de llevar adelante diversas acciones que refieren al traspaso de la información y a brindar el conocimiento necesario a los funcionarios “entrantes”, de manera que no se generen dilaciones en las políticas y servicios que brinda el Estado. En estos procesos, la **información** que brindan los distintos organismos cobra un valor significativo, especialmente al estar **protocolizada, sistematizada y publicada**. La experiencia acumulada en los traspasos ordenados y la orientación hacia la transparencia y fortalecimiento del Estado, dieron como consecuencia distintos esquemas y formatos para la cristalización de estos procesos, donde se destacan aquellos países en que la transición se encuentra institucionalizada por normas que definen los conceptos claves, contenido y alcance para el proceso transicional, las herramientas e instituciones necesarias para llevar a cabo la transición ordenada de gobierno, definiendo responsabilidades, herramientas, plazos y vigencias de los mismos.

2.3- Leyes y proyectos a nivel nacional y provincial

En el presente apartado, centramos nuestra mirada en el caso argentino, y observamos que la regulación de las transiciones registra algunos avances en lo que refiere a la sanción de normas o presentación de proyectos que buscan su institucionalización, tanto en el plano nacional como subnacional.

Como puede observarse en el Anexo 1, se evidencian diferentes elementos para regular

una transición planificada (objeto de la Ley o proyecto, ámbito de aplicación, equipos del gobierno saliente y entrante, elaboración o no de un Informe Final, responsabilidad de los funcionarios intervinientes, entre otros).

Entre los antecedentes, podemos mencionar los siguientes:

- **Mendoza:** el Senador Armando Camerucci (Partido Radical) presentó un proyecto de ley “para que se establezcan condiciones y mecanismos adecuados para posibilitar una transición ordenada”¹, responsable y transparente de la gestión entre el Gobierno en funciones y el electo². El senador manifestó que la experiencia respecto del desdoblamiento electoral decretado por el gobernador Francisco Pérez -a instancias de sus intendentes- provocó un traspaso traumático, que motiva la búsqueda de un nuevo mecanismo de transición. En ese entendimiento, en los Fundamentos del proyecto citado, se indica que buscan “... *garantizarles a todos los ciudadanos el acceso a los servicios más esenciales como su continuidad, la persistencia de políticas públicas y la normal prestación de programas; todo bajo una generación de consenso evitando transformar la transición en un hecho traumático que conlleve conflictos innecesarios...*”. Considerando que el período de transición debe ser un período armónico, debe primar la cooperación del Gobierno saliente y no su arbitrariedad al negar, ocultar o tergiversar informa-

1 <http://www.losandes.com.ar/article/quieren-poner-por-ley-reglas-de-juego-para-la-transicion>

2 <http://diadelsur.com/transicion-camerucci-presenta-proyecto/>





ción al Gobierno entrante. Finalmente, mencionan que con esta iniciativa, pretenden “... *cumplir una función complementaria respecto de los objetivos y fines que tienen la Ley N° 7.314, de Régimen de Responsabilidad Fiscal y la N° 8.706 que rige los actos, hechos y operaciones relacionados con la administración y control del Sector Público Provincial...*”. Un detalle característico que comparte tanto este proyecto, como uno iniciado en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, es que en dicho proceso intervienen todos los organismos centralizados y descentralizados del Poder Ejecutivo provincial, como también el Poder Legislativo.

- **Neuquén:** en el año 2010, la Legislatura de la Provincia sancionó la Ley N° 2720, mediante la cual regula el Proceso de Transición, en el que las autoridades provinciales en ejercicio tienen la obligación de suministrar a las autoridades provinciales electas la información pertinente sobre el estado general de la Administración (Artículo 1°). En dicho proceso intervienen todos los organismos centralizados y descentralizados del Poder Ejecutivo provincial.
- **CABA:** mediante Expediente N° 2630-2015, se propicia regular el proceso de transferencia de la administración entre el gobierno en funciones y el gobierno electo en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El proyecto tiene como objetivo fundamental el fortalecimiento del sistema de gobierno en un pilar fundamental de su esencia: la temporalidad del ejercicio del poder y la consecuente necesidad de una transición ordenada entre el gobierno saliente y

el electo. Este proyecto, a diferencia de otros mencionados, propone la creación de “...*un organismo neutral llamado oficina administrativa de transición republicana en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para que, siguiendo los mismos postulados de diversa legislación comparada, se facilite la organización de equipos que trabajen coordinadamente y de manera planificada -con tiempo previo- para hacer posible un traspaso correcto. Asimismo dicha oficina deberá actuar como facilitador entre los grupos de representantes del gobierno saliente y el entrante para que reine un espíritu de fraternidad y buena fe a la hora de continuar las tareas estatales de la manera menos traumática...*”.

- **Poder Ejecutivo Nacional:** mediante Expediente N° 6144-D-2015, ingresado el día 26 de Noviembre de 2015, por iniciativa de la Diputada Graciela Camaño (FR)³, se propicia establecer las condiciones y mecanismos adecuados, para posibilitar una transición ordenada, responsable y transparente de la gestión entre el Gobierno en funciones con el electo, que asumirá el Poder Ejecutivo Nacional, manifestado que no existen actualmente disposiciones legales que regulan dicha materia, con un marco jurídico capaz de determinar algunos aspectos esenciales, sino que se ha dado a través de los usos y costumbres. Dicho proyecto es muy similar al presentado en la provincia de Mendoza.
- **Corrientes:** mediante el Expediente N° 10135, ingresado el día 20 de marzo

3 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=6144-D-2015>





de 2015, por iniciativa de la Diputada Alicia Locatelli de Rubín (FpV), se busca crear el Programa de Transición Democrática.⁴ En los fundamentos se establece que atento el período en el que se realizan las elecciones, conviven el Gobernador electo con el Gobernador en funciones que está finalizando su mandato y por tanto, a fin de garantizar la continuidad del Estado en su aspecto material y de eficacia administrativa, es prudente establecer mecanismos institucionales que promuevan una transición democrática ordenada y eficiente.

- **Catamarca:** el diputado José Luis Martínez (FpV)⁵ presentó a fines de noviembre de 2015 un proyecto para la transparencia y el ordenamiento en los procesos de transición. Indicó que el objetivo del proyecto es imponer un marco de presupuestos mínimos de organización y funcionamiento de los procesos de transiciones del gobierno en la Provincia, “...de forma ordenada, eficaz, eficiente, transparente y responsable...”, evitando abusos de los gobiernos salientes en el ejercicio de sus prerrogativas, especialmente aquellas de tipo presupuestario. Asimismo, proponen organizar y asegurar los flujos de información que permitan al Gobierno entrante contar con la información sobre el estado de la situación económica, política y social, permitiendo además, que el gobierno saliente pueda rendir cuentas de su gestión y la ciudadanía acceda a la información so-

bre el estado de situación de las actuaciones públicas del Gobierno saliente. Actualmente la iniciativa se encuentra radicada en la Comisión de Asuntos Constitucionales. Asimismo, el senador Dalmacio Mera (FpV) indicó que se encuentran “...trabajando en un proyecto de ley de transición, para que todo sea más prolijo y ordenado...”.⁶

- **Córdoba:** el Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC) presentó un proyecto de Transición Gubernamental, experiencia de traspaso responsable; cuyo objetivo general es facilitar un proceso de transición gubernamental y fortalecer el Centro de Gobierno (CdG), haciendo foco en las capacidades institucionales de la Provincia de Córdoba,⁷ y observando que en “...el marco de un mundo con nuevas estructuras, se encuentra la necesidad de gobiernos más ágiles, capaces de ajustarse con rapidez y eficacia a las tendencias económicas y socio-políticas que rigen a una comunidad internacional más globalizada e integrada...”. En razón de lo expuesto mencionan que “...la democracia de la provincia de Córdoba debe ser capaz de garantizar a la sociedad civil el acceso a los servicios esenciales, la continuidad de éstos, la normal prestación de programas y proyectos, y la continuidad de las políticas públicas luego del cambio de gobierno...”. Sin embargo, actualmente no existe pro-

4 <http://www.prensadiputadosctes.com.ar/notades-plegada.php?id=04483>

5 <http://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2015/12/17/proyecto-para-regular-transicion-282638.html>

6 Al respecto <http://www.gustavosylvestre.com/politica/estamos-trabajando-en-un-proyecto-de-ley-de-transicion-para-que-todo-sea-mas-prolijo-y-ordenado-refirio-el-senador-dalmacio-mera/>

7 Ver <http://www.copec.org/wp-content/uploads/2015/07/Transici%C3%B3n-Gubernamental-experiencia-de-traspaso-responsable.pdf>





yecto de legislación en dicha provincia, capaz de reglamentar los aspectos allí indicados.

3- TRANSICIONES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: NIVELES PROVINCIAL Y MUNICIPAL

La provincia de Buenos Aires ha sido un escenario propicio para observar dos tipos de transiciones: por un lado, aquella que tuvo lugar en los cargos de Gobernador y Vice, y por otro, las que se dieron a nivel local con cambios de intendente en 77 municipios de los 135 que en total tiene la Provincia.

3.1- Gobernador saliente y Gobernadora entrante

A nivel provincial, podría sostenerse que la transición comenzó con cierta demora. La instancia de balotaje a nivel nacional hizo que tanto la gobernadora electa como el gobernador en ejercicio (candidato a Presidente) no iniciaran el traspaso hasta después del 22 de noviembre, acortando sustancialmente el tiempo que se podría haber utilizado una vez resuelta la elección provincial el 25 de octubre.

Una vez iniciada, la transición demostró en sus comienzos cierta corrección política, en comparación con lo sucedido a nivel nacional, con reuniones entre la gobernadora electa y quien finalizaba su período, así como de parte de sus equipos⁸. Dada la ausencia de meca-

nismos formales para organizar la transición, el gobernador saliente, Daniel Scioli, designó a su Jefe de Gabinete, Alberto Pérez, como encargado de coordinar la provisión de información que requiriesen los equipos entrantes. María Eugenia Vidal envió a Federico Salvai y Hernán Lacunza, futuros Ministro de Gobierno y de Economía, respectivamente.

A medida que transcurrían los días, las diferencias acerca de algunos temas críticos, como el pago de sueldos de diciembre y los aguinaldos de los empleados de la administración pública, el déficit de la Provincia, entre otros, hicieron aparecer las primeras fricciones, y comenzó a hablarse de “herencia delicada”⁹.

En su discurso de asunción la gobernadora afirmó recibir una Provincia “quebrada” y “llena de deudas”¹⁰, y durante sus primeras semanas de gestión se evidenciaron dificultades que podrían atribuirse a un proceso de transición no reglado, informal y de muy corta duración: las leyes de presupuesto e impositiva para 2016, y aquellos nombramientos que requieren intervención del Poder Legislativo y quedaron vacantes como consecuencia de renuncias o vencimiento de sus plazos originales (Directores del Banco de la Provincia de Buenos Aires, Contador, Subcontador, Tesorero y Subtesorero). En estos últimos casos, la Gobernadora tuvo que recurrir a la decisión de adoptar una medida de excepción, dictando

[dal-y-scioli-ya-estan-reunidos-para-iniciar-la-transicion-bonaerense/](#)

⁹ Ver La Prensa 26/11/2015 “Lacunza advirtió sobre una herencia “delicada” en la Provincia” disponible en <http://www.laprensa.com.ar/440148-Lacunza-advirtio-sobre-una-herencia-delicada-en-la-Provincia.note.aspx> ; AN Digital 29/11/2015 “Transición Scioli-Vidal: De “buena reunión” a “herencia delicada” disponible en <http://andigital.com.ar/panorama-bonaerense/item/49711-transicion-scioli-vidal-de-la-buena-reunion-a-la-herencia-delicada>

¹⁰ Diario El Día 10/12/2015 “Vidal juró como gobernadora y dijo que recibe “una Provincia quebrada, llena de deudas” disponible en <http://www.eldia.com/la-provincia/comenzo-la-ceremonia-de-asuncion-de-vidal-en-provincia-102284>

⁸ Ver como ejemplos Diario El Día 28/10/2015 “Vidal apura la transición y ya le da forma a su gabinete” disponible en <http://www.eldia.com/la-provincia/vidal-apura-la-transicion-y-ya-le-da-forma-a-su-gabinete-92587> ; Diario El Día 26/11/2015 “Scioli con Vidal: una reunión en tono cordial para aceptar la transición” disponible en <http://www.eldia.com/la-provincia/scioli-con-vidal-una-reunion-en-tono-cordial-para-aceitar-la-transicion-99081> ; Telefe - DyN 25/11/2015

“Vidal: “Es una transición con la mejor predisposición de ambas partes” disponible en <http://tefenoticias.com.ar/politica/vi->





decretos de necesidad y urgencia que prorrogan los mandatos.

En el caso del Presupuesto y Ley impositiva el tema resultó todavía más complejo, y las arduas negociaciones derivaron en una aprobación en sesión extraordinaria recién el 14 de enero de 2016¹¹.

3.2- Un mosaico municipal

En cuanto a los municipios, el panorama no fue más alentador, aunque con matices. Tal como se detalla en el Anexo 2, de acuerdo a la información que brindaron a los medios los propios actores, en 49 (63,6%) de los 77 casos en que hubo efectivamente un traspaso de mando, puede describirse el proceso en líneas generales como “correcto”, aunque con diferentes niveles de discrecionalidad, disponibilidad de información de gestión, entre otros, a partir de la inexistencia de normas que regulen la transición.

En los otros 28 casos (36,36%), la transición puede calificarse como “conflictiva”, con situaciones que comprenden desde acusaciones de desvío de fondos, déficits encubiertos, precarización laboral, hasta otras más extrañas como faltantes de mobiliario, rodados, expedientes, computadoras, y otros bienes muebles.

El dato relevante es que la discrecionalidad derivada de la falta de regulación del proceso aparece quizá como la causa principal de la existencia de diferentes tipos de transiciones. Analizando los casos en detalle, a partir de su ubicación en lo que suele denominarse “conurbano” o bien “interior” de la Provincia, y la cantidad de períodos en que el intendente saliente ocupó el cargo, no se encuentra evidencia que permita establecer un patrón definido que vincule causalmente alguna de estas

características con el tipo de transición resultante. En particular, los traspasos conflictivos resultan ser únicamente 4 del conurbano, y el promedio de los mandatos del intendente saliente para los traspasos con dificultades es de 2 períodos. Esto demuestra que las hipótesis que intuitivamente se han generado en la opinión pública no se corresponden con la realidad: ni la cantidad de mandatos del intendente saliente, ni la ubicación del distrito como parte del “conurbano” serían variables que determinan el tipo de transición.

4-TRANSICIONES INTRAGUBERNAMENTALES

Hasta el momento hemos abordado procesos de cambio y propuestas para regularlos a nivel internacional, nacional, y el caso específico de la provincia de Buenos Aires y sus Municipios, con ocasión de la elección de 2015. Pero, ¿qué sucede en los casos en que las transiciones se producen al interior de una misma gestión? ¿Cuáles son los mecanismos mediante los cuales se instrumentan estos traspasos? ¿Qué sucede con los programas y las políticas que se impulsan desde un organismo cuando su equipo de conducción cambia dentro de una misma gestión?

Consideramos que las ideas hasta aquí expuestas resultan útiles para pensar también en las transiciones intragubernamentales. Si los traspasos entre gobiernos son procesos que suceden, según los distintos regímenes, con una frecuencia determinada (salvo situaciones excepcionales), las transiciones entre distintos funcionarios al interior del mismo gobierno son cambios que suceden con mayor asiduidad, tensionando la continuidad de las políticas. En este sentido, consideramos que los cambios al interior de los gabinetes, tanto a nivel nacional, provincial y local, también pueden ser pensados bajo la lógica de las transiciones planificadas, ya que las mismas plantean la posibilidad de dar continui-

11 Ver Diario Ámbito Financiero 14/01/2016 “Finalmente, FpV y FR le aprobaron el Presupuesto 2016 a Vidal” disponible en <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=823636>





dad a los servicios y políticas de gobierno que se impulsan desde los distintos organismos, asegurando el desarrollo y la eficiencia de la administración pública y la normal prestación de programas y proyectos (COPEC, 2015). En este sentido, se trata de garantizar que el proceso de sucesión de responsabilidades estratégicas sea siempre transparente y confiable, evitando las parálisis y rupturas, los *stops and goes*.

Consideramos que la importancia de planificar los traspasos a nivel intragubernamental implica pensar en la institucionalización de mecanismos de producción y sistematización de información de gestión de manera continua, así como también de espacios institucionales capaces de acompañar estos procesos más allá de los equipos que lleven adelante los mismos al interior de los organismos. La planificación implicará entonces, reducir el grado de discrecionalidad en el cambio de un equipo de conducción a otro, e implementar una serie de protocolos, requisitos o pautas, necesarias para asegurar el éxito de las transiciones.

Como abordamos en el punto anterior, referido a la forma en que se llevaron a cabo los procesos de traspaso en el ámbito provincial y local luego de la última elección, vemos que existieron casos en que los equipos entrantes y salientes trabajaron en conjunto, pero sujetos a la decisión y voluntad de los mismos actores, no existiendo instrumentos o herramientas que los regularan. Esta observación vale también para los cambios dentro de los equipos de un mismo gobierno, ya que estos procesos que suceden con mayor asiduidad tienden a realizarse sin reglas o requisitos mínimos claros.

En esta línea, destacamos la propuesta realizada por la Secretaría Legal y Técnica de la provincia de Buenos Aires, orientada a establecer un Protocolo de Transición Planificada

(Resolución N° 8/15), que podría ser tomada como un antecedente también para los traspasos intragubernamentales, que *“permita la continuidad de las acciones propias del organismo, así como también garantizar el correcto funcionamiento de sus sistemas de gestión, y el traspaso de documentación e información críticas para procurar una mejor comprensión de los objetivos, logros, compromisos pendientes y propuestas de cursos de acción a seguir, facilitando el normal desempeño de las funciones por parte de las nuevas autoridades”*.

En relación a las dimensiones señaladas en el punto 2.2, y para el caso de las transiciones intragubernamentales, resaltamos la importancia de establecer un *marco normativo y jurídico* que regule las transiciones en todos los niveles de gobierno. Este instrumento tenderá a establecer criterios mínimos para estos procesos al interior de la gestión. La *cooperación eficaz* de equipos entrantes y salientes debe estar presente en esta normativa, con el objetivo de impulsar el ordenamiento de la transición como una regla y no como una excepción. Otros puntos a destacar, se vinculan con la producción de *información* relevante, balances, cuentas, normativa, memorias institucionales, procedimientos, manuales, que ayudarán a reducir el impacto del cambio en términos de servicios y políticas que lleve adelante el organismo. Por último, y sustancial dentro del proceso de transición, el trabajo conjunto con el *servicio civil*, que llevan adelante diariamente la gestión de la institución, resultando una pieza clave para el éxito del proceso.

A continuación, se describen una serie de recomendaciones para pensar en procesos de transiciones planificadas, tanto en los procesos de cambio de gobierno, como en aquellos cambios de grupos de conducción al interior de una misma gestión.





5- RECOMENDACIONES

A partir del análisis efectuado, creemos conveniente sugerir algunas cuestiones que deberían estar presentes en una futura regulación de las transiciones:

- Contar con un **marco normativo y jurídico** que regule los procesos de transición, sus diferentes etapas y requisitos (conformación de los equipos, acceso a la información, financiamiento de la transición, planificación, etc).
- Definir un **cronograma amplio y detallado** del proceso, que podría incluir dos momentos: uno *“informativo”*, previo a los comicios y desde la convocatoria a los mismos, dedicado a la producción y difusión de información por parte del gobierno saliente, y otro *“de gestión”*, destinado a las cuestiones ligadas directamente con el traspaso e inicio del nuevo gobierno, una vez definidos los ganadores de la contienda electoral.
- Contemplar la conformación de un **Centro y Unidades de transición**: el primero, integrado por miembros del equipo saliente, con un criterio funcional antes que organizacional, a fin de separarlo de potenciales modificaciones posteriores en la estructura formal del gobierno. Su función sería la de coordinar estratégicamente el proceso durante todo el período de transición. Las Unidades de Transición deberían conformarse en cada uno de los organismos integrantes de la Administración, y su función consistiría en la elaboración y sistematización de la información que requiera el cumplimiento de las indicaciones emanadas del Centro.
- Asegurar el **relevamiento y sistematización de datos, información y documentación**, entre las que se destacan: estructura, normativa y convenios vigentes; situación de revista del personal; registro e inventario de bienes muebles e inmuebles; presupuesto vigente, ejecutado, y proyectado o aprobado para el ejercicio siguiente; memorias institucionales; manuales de procedimiento; acciones judiciales en la que el área sea parte y que estén pendientes en los Tribunales provinciales, nacionales o internacionales.
- Identificar aquellos **temas críticos** que pudieran afectar la nueva gestión y tener especial importancia para las autoridades entrantes, señalando las acciones y compromisos que deberán atenderse en los primeros noventa (90) días de la siguiente administración.
- Documentar el proceso en un **Informe Final de Transición**, que reunirá cada uno de los informes parciales elaborados durante el proceso, y que debería ser de acceso público una vez producido el traspaso de mando.
- Facilitar el acceso y disponibilidad de los datos, información y documentación a través del uso de **nuevas tecnologías**.
- Asegurar los **recursos presupuestarios y ámbitos físicos** necesarios para el normal desenvolvimiento del proceso.
- Determinar la **obligatoriedad de las disposiciones**, y las **sanciones** derivadas de su incumplimiento.





BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS RÍOS, Maximiliano y CASTRO, Silvio. *La “transición gubernamental”: Una agenda pendiente*. XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP. Mendoza (2015, agosto). Recuperado en

<http://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2015/11/Transici%C3%B3n-Gubernamental-CAMPOS-RIOS-CASTRO-SAAP-2015.pdf>

KUMAR, Martha Joynt. Meeting the Freight Train Head on: Planning for the Transition to Power. Washington D.C.: The White House 2001 Project White House Interview Program. 2000. Report N°2: 12.

KUMAR, Martha Joynt. Opportunities and Hazards: The White House Interview Program. Washington D.C.: The White House 2001- Project. 1998. Report N° 1: 19.

KUMAR, Martha Joynt. The 2008-2009 Presidential Transition Through the Voices of Its Participants. *Presidential Studies Quarterly*, V. 39, no. 4, 2009: 823-858.

O`DONELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence. *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, t. 4, The John Hopkins University Press, 1986, Baltimore.

Provincia de Buenos Aires. Secretaría Legal y Técnica. *Protocolo de Transición Planificada de la Secretaría Legal y Técnica*. Res. N° 8/15. Octubre 2015. Recuperado en:

<https://www.slyt.gba.gov.ar/sites/default/files/archivosadjuntos/Res.%208-15.pdf>

Provincia de Córdoba. Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba. *Protocolo de Transición Gubernamental*. 2015: 48. Recuperado en

<http://www.copec.org/wp-content/uploads/2015/12/Protocolo-de-Transicion-Gubernamental.pdf>

Public Policy Forum. *Towards Guidelines on Government Formation. Facilitating Openness & Efficiency in Canada's Governance*. Ottawa. Final Report. 2012: 25. Recuperado en <https://www.pforum.ca/sites/default/files/Towards%20Guidelines%20on%20Government%20Formation-Eng%20May%2031-21.pdf>

Ready to Govern. Improving the Presidential Transition. Washington DC: Partnership for Public Service, 2010: 28.

STRAFACE, Fernando y MALDONADO, Cintia. *Acá le dejo el gobierno: claves para una transición presidencial efectiva. Documento de Políticas Públicas. Área de Estado y Gobierno, programa de Gestión Pública*. 2015, Análisis N° 156: 8.





ZUSSMAN, David. *Off and Running: the prospects and pitfalls of government transitions in Canada*. Canadá: University of Toronto Press, 2013.

ZUSSMAN, David. *The art and politics of government transition*. The Ottawa Citizen Tuesday, 2003. Recuperado en https://www.ppforum.ca/sites/default/files/art_of_politics.pdf