

Acá le dejó el gobierno: claves para una transición presidencial efectiva

Fernando Straface | Cintia Maldonado

El 10 de diciembre tendrá lugar uno de los mayores cambios de elenco de gobierno en la historia democrática de la Argentina reciente. Tras un ciclo político de 12 años, la elección presidencial inaugura un período de transición de enorme magnitud e importancia estratégica para la calidad de lo público. Con independencia del signo político del Ejecutivo electo, la transición debe ser planificada para que el nuevo elenco tenga información relevante sobre todas las áreas de gobierno y un contexto de colaboración que ponga la continuidad estatal por encima de cualquier imperativo partidario.

Según estimaciones del GPS del Estado 2015 (ASAP-CIPPEC), el número de cargos que podrá designar el presidente sin necesitar la intervención de otro poder se acerca a los 1000 funcionarios. Esta cifra abarca al elenco político que acompaña al Presidente de la Nación e incluye al gabinete de ministros, secretarios y subsecretarios, titulares de organismos descentralizados y empresas públicas, y directores de otros entes y empresas con participación del Estado.

A este número se suman otros cargos que tienen el potencial de generar nuevas designaciones o de ser refrendados, como los jefes de las Fuerzas Armadas y los embajadores políticos. También existen posiciones de representación internacional, en las cuales el Estado argentino puede refrendar a los titulares actuales (por ejemplo, organismos internacionales, como el Banco Interamericano de

Desarrollo, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, entre otros).

Los estudios en torno a las transiciones de gobierno en América Latina son escasos (con la excepción de Brasil y México), en contraste con la abundancia de análisis sobre transiciones de régimen político. La situación es distinta en los Estados Unidos, donde las transiciones de gobierno dieron lugar a una abundante literatura académica y análisis político institucional (ver recursos al final del documento).

Este documento intenta ser un aporte en ese sentido: presenta a) antecedentes nacionales y subnacionales de transiciones de gobierno; b) un análisis comparado con la experiencia internacional; c) el rol de las transiciones en la agenda de los aspirantes al gobierno, y d) conclusiones y recomendaciones de cara a la transición presidencial que finaliza el 10 de diciembre.

Preparar la transición y dimensionar su importancia, en tanto expresión de la alternancia como mecanismo de oxigenación de ideas y equipos de gobierno, supone un desafío y una oportunidad para los aspirantes a la presidencia. Sin embargo, la responsabilidad de lograr una transición de gobierno exitosa también alcanza al gobierno saliente, que debe asegurar los medios operativos, políticos y simbólicos para transitar el camino de la transición con la calidad que la continuidad del Estado merece.

RESUMEN EJECUTIVO

En el período que va desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta la elección de 2015, la Argentina tuvo 7 elecciones presidenciales. Los días de transición varían entre un máximo de 55, cuando fue electo Carlos Saúl Menem en 1989, y un mínimo de 11, en 2003, ante la renuncia de Menem a participar del ballottage (ver **Tabla 1**). A los fines de este trabajo, no contemplamos las 4 presidencias que sucedieron a la crisis de 2001.

Algunas de las transiciones presidenciales de este período se caracterizaron por estar antecedidas de **crisis de gobierno** que implicaron renuncias o salidas anticipadas del poder (Alfonsín, De la Rúa y los 4 presidentes de 2001), las cuales impactaron negativamente en la posibilidad de realizar transiciones ordenadas. En los otros casos, las transiciones de gobierno se realizaron en el marco de la reelección del presidente en ejercicio, con menores implicancias en los cambios del elenco de gobierno.

La elección de 2015 presenta una ventana de oportunidad para preparar una transición ordenada ante un cambio en el elenco de gobierno que no registra precedentes desde 1999, (traspaso de Menem a De La Rúa). Sin embargo, este antecedente no fue precisamente virtuoso. La transición de 1999 asoma como ejemplo de un mal equilibrio institucional en la Argentina, según el cual el gobierno saliente deja a su suerte y “descubrimiento” al nuevo elenco político. El costo de esta dinámica para la calidad del primer año de gobierno y la continuidad del Estado en temas centrales a la vida de los argentinos es enorme.

En el nivel subnacional, también es difícil encontrar ejemplos de transiciones de gobierno bien planificadas. En la provincia de Mendoza, la transición entre el Gobernador Pérez y el electo Cornejo comenzó con un encuentro entre los dos mandatarios al día siguiente de la elección que inauguró un “Diálogo por la Transición”. En ese marco impulsaron el Proyecto de Ley por el Financiamiento Público de Mendoza (que fue aprobado los últimos días de septiembre), para ordenar los aspectos presupuestarios de la provincia de cara a una nueva gestión.

Excluyendo este caso, de mayor densidad institucional, existen otros casos aislados que pueden atribuirse, en parte, a la buena sintonía de los propios funcionarios que consolidaron información de gestión y de las políticas públicas en curso para los nuevos elencos de gobierno.

El caso de la transición de 2007 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resulta interesante ya que se trató de un cambio en el elenco de gobierno con distinto signo partidario (traspaso entre Telerman y Macri). Durante los casi 6 meses comprendidos entre la segunda vuelta (24 de junio) y el inicio de mandato (10 de diciembre), se produjeron encuentros y espacios de diálogo que mejoraron las condiciones de acceso al poder del nuevo mandatario.

Las transiciones de gobierno tampoco tuvieron espacio en la agenda gubernamental argentina. La experiencia más destacable es un curso internacional desarrollado en 2003 de forma conjunta entre el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, denominado “*Transiciones de Gobierno: administrando el cambio*”. El curso fue luego fue discontinuado.

Tabla 1.
Días transcurridos entre la elección general y el inicio del mandato presidencial (1983-2015)

Año	Fecha de la elección general	Escenario de ballottage	Presidente electo	Fecha de inicio de mandato	Días entre la elección general y el inicio del mandato presidencial
1983	30/10	-	Raúl Alfonsín	10/12	42
1989	14/05	-	Carlos Menem	8/07	55
1995	14/05	-	Carlos Menem	8/07	CONTINUIDAD EN EL CARGO
1999	24/10	-	Fernando De la Rúa	10/12	47
2001	Ramón Puerta -Adolfo Rodríguez Saá -Eduardo Camaño -Eduardo Duhalde				
2003	27/04	14/05 Menem renuncia al ballottage	Néstor Kirchner	25/05	11
2007	28/10	-	Cristina Fernández de Kirchner	10/12	43
2011	23/10	-	Cristina Fernández de Kirchner	10/12	CONTINUIDAD EN EL CARGO
2015	25/10	22/11		10/12	46 escenario primera vuelta 18 escenario segunda vuelta

Fuente: CIPPEC.

Estos antecedentes, tanto del nivel nacional como subnacional, evidencian que la Argentina no cuenta con una cultura y práctica de transiciones ordenadas de gobierno, así como tampoco existe legislación que regule o reglamente estos procesos. Por el contrario, la tendencia parece ser la dependencia de la voluntad individual de los actores según afinidades político partidarias y condiciones de contexto que impactan sobre el modo de salida del ejecutivo saliente.

La experiencia internacional

La experiencia internacional demuestra que varios países perfeccionaron las transiciones gubernamentales a partir de una institucionalidad, procesos y hasta ciertos rituales que contribuyen a mostrar un Estado organizado frente al cambio de gobierno. Hace unos meses, la prensa argentina destacó el desayuno que se realizó el día siguiente de la elección mendocina entre el gobernador saliente, Francisco Pérez, y el electo, Alfredo Cornejo, como un gesto de convivencia política inusual en el país. En realidad, Mendoza estaba haciendo gala de su tradición institucional y, al mismo tiempo, imitando a Chile, donde este encuentro es tradición desde el retorno democrático. De la misma manera, el electo presidente Obama visitó en la Casa Blanca al entonces presidente en ejercicio George W. Bush seis días después de ganar la elección en 2008.

El ritual de los dos presidentes que se encuentran días después de la elección escenifica la continuidad del Estado y simboliza un mensaje de convivencia democrática. Pero más allá del carácter simbólico de este acto, las transiciones de gobierno exitosas suponen mecanismos y procesos institucionales que colaboran con la instalación del nuevo gobierno, la continuidad de temas de Estado y la responsabilidad democrática del gobierno saliente en su último tramo al frente del país.

Algunos países cuentan con leyes para regular el proceso de transición. Por ejemplo, **Estados Unidos**, que en 1963 sancionó la Ley de Transición Presidencial, a partir de la cual el Congreso debe asegurar fondos para una institución con esta finalidad que nace y termina con cada transición presidencial. Esta ley fue complementada con la Ley de Registro Presidencial de 1978, que establece principios vinculados con el uso de la información estratégica y clasificada del Estado. En 2010 se redactó un acta de transición presidencial pre-eleitoral, con el espíritu de extender el período de planeamiento de la transición. En **Brasil**, en 2002 se sancionó un decreto de transición presidencial, que estableció la elaboración de informes por parte de los ministerios y la creación de un portal web sobre la transición. Ese mismo año, **Puerto Rico** también sancionó una ley que regula el proceso de transición de gobierno. La ley contempla re-

glas básicas para regir el proceso transicional, para evitar el compromiso del presupuesto del próximo gobierno mediante el otorgamiento indiscriminado de contrataciones y subsidios. Además, la ley establece terminología clave para el proceso (comité de transición entrante, información privilegiada, agencia de transición, informe de transición de la rama ejecutiva, entre otros) y la publicidad de las sesiones y de los documentos de la transición.

En los **Estados Unidos** y en **México**, la transición presidencial supone un equipo que constituye una organización en sí misma, y todo el proceso cuenta con un presupuesto aprobado por el Congreso. En ambos países, el presupuesto para este fin supera los 10 millones de dólares. En el caso de **Estados Unidos**, además, el presidente en ejercicio nombra antes de la elección un equipo de gobierno que colaborará con el presidente electo y organizará sesiones de análisis de **información estratégica para el presidente y el nuevo gobierno**.

La transición en agenda

Los tiempos de preparación de las transiciones de gobierno juegan un papel fundamental.

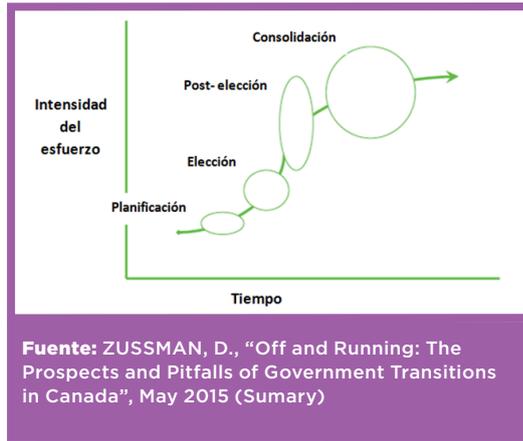
Las transiciones pueden comenzar a planearse durante las campañas u organizarse a partir de la definición del resultado de la elección. Los niveles de esfuerzo requeridos en la etapa preeleitoral y posteleitoral variarán, y serán mayores luego del resultado de la elección (ver **Figura 1**).

La planificación de la transición en las agendas de los candidatos adquiere mayor relevancia ante un escenario de transición “corta”. Además, es entendible que la energía, los equipos y la secuencia de prioridades de un equipo en campaña prioricen asegurar el triunfo en la elección. En este período, sin embargo, las decisiones y anuncios respecto de la conformación del gabinete señalizan y revelan algunas de las prioridades del nuevo gobierno, así como los lineamientos esperables en torno a ciertas políticas públicas.

La transición puede ser un período clave para definir una agenda de políticas prioritarias para el nuevo gobierno y conformar los equipos que serán responsables de implementarla. También será crítica la construcción/gestión de los apoyos necesarios para implementar esa agenda, por ejemplo, en términos de negociar posibles adhesiones para alcanzar las mayorías que serán requeridas en el Congreso con el objetivo de aprobar algunas iniciativas, así como el conocimiento de las prioridades e intereses de los actores clave en cada área, como sindicatos y grupos empresarios (entre otros).

A su vez, las primeras medidas que tome el presidente electo estarán influenciadas por la calidad de la transición y, en este sentido, una transición ordenada aporta mayor conocimiento sobre el funcionamiento del Estado y da más herramientas al presidente para la toma de decisiones.

Figura 1.
Fases de la transición de gobierno



Claves para una transición exitosa

Un primer paso en la planificación de una transición de gobierno es reconocer su importancia para la vida institucional del país y asumir desde el gobierno saliente la responsabilidad de colaborar con el gobierno entrante, más allá de que el presidente electo pertenezca o no al partido de gobierno. Hay diversas modalidades y dispositivos institucionales para organizar la transición, según la evolución histórica de esta práctica y las normas constitucionales que organizan el poder ejecutivo en cada país.

Existen, por lo menos, tres aspectos que resultan centrales para una transición ordenada de gobierno y que deben ser atendidos: la asignación de personal para la planificación de la transición y la formación de equipos de gobierno, la auto restricción por parte de los actores involucrados en la transición y la existencia de espacios de diálogo entre los elencos de gobierno.

En torno al primer elemento, es importante señalar que **no necesariamente quienes representen al presidente electo en la transición serán quienes ocupen el máximo cargo (por ejemplo, como ministros o titulares de organismos descentralizados) en las áreas sectoriales**. Esto podría atribuirse, por un lado, a que la transición presidencial debe escapar de convertirse en un espacio de cogobierno; por otro lado, el presidente electo requiere centralizar la información durante la transición presidencial y contar con espacio político y burocrático para armar su gabinete. Por eso, no es conveniente que comprometa a sus primeras espadas en un proceso de transición que puede ser la antesala de cambios en la conformación organizativa del gabinete.

Otro aspecto fundamental es que, si bien el presidente gobierna hasta el último día, es deseable que en periodos de transición cortos como el argentino, se auto restrinja de decisiones que comprometan de forma irremediable y definitiva al próximo gobierno. Esto es apli-

cable a cuestiones de ingresos masivos a la administración pública (Uruguay tiene reglas al respecto), cargos de representación internacional plurianuales, medidas presupuestarias de magnitud (como en el caso de Puerto Rico, expuesto previamente), entre otros. Como ya se señaló, la experiencia internacional cuenta con precedentes en materia legislativa que regulan algunos de estos aspectos, para generar mecanismos que obligan la restricción por parte de los primeros mandatarios.

Por otro lado, el concepto de auto restricción también puede aplicarse a la limitación de opiniones del Presidente electo en torno del manejo del Estado. Una vez que concluye la disputa electoral, surge la posibilidad de inaugurar una cultura de etiqueta político-institucional que favorezca una transición con características más colaborativas.

Por último, y en línea con lo anterior, resulta central la existencia de espacios de diálogo y de consulta permanente entre el gobierno electo y el gobierno saliente. En algunos países, los ministros salientes preparan a quienes los sucedan (bajo el velo de ignorancia sobre quien ocupará el cargo) un informe detallado con los temas que requieren atención urgente, y los aspectos que hacen al mediano plazo del área de competencia.

Recomendaciones para organizar una transición de gobierno

John Burke (2000) define algunas cuestiones centrales para un proceso de transición de gobierno. Estos lineamientos permiten diferenciar etapas que estructuran los procesos de transición. El autor hace referencia, entre otros puntos, al rol que desempeña el esfuerzo pre-eleitoral, la organización de la transición una vez definida la elección, la importancia central que adquieren las designaciones de quienes ocuparán el gabinete y los altos puestos políticos, así como los equipos de asesores y el ordenamiento de los procesos de toma de decisión; la importancia de la delineación de una agenda de políticas; el rol que deberá asumir el presidente no sólo como tomador de decisiones sino también como líder de la gestión.

Estos lineamientos sirven para diferenciar analíticamente etapas y aspectos de los procesos de transición y dejan margen para plantear recomendaciones adaptadas al contexto argentino. En este sentido, dados los escasos antecedentes de transiciones ordenadas, a continuación señalamos algunas recomendaciones preliminares:

1. Un encuentro entre el presidente electo y el presidente saliente, que tenga lugar la semana posterior a la elección. Este encuentro, como sucede en Mendoza, Chile y Estados Unidos, da

signos de diálogo y convivencia democrática, a la vez que escenifica la continuidad del Estado. Su carácter simbólico constituye un primer “gran gesto” de una transición ordenada.

2. La elaboración de informes estratégicos de cada ministerio. Estos informes representan una fuente de consulta permanente a la nueva gestión para profundizar sobre las medidas de política adoptadas por el gobierno saliente. Además, su elaboración implica para el gobierno que finaliza su mandato un ejercicio de sistematización de las políticas implementadas de forma tal que resulten comunicables a quienes los sucederán en el cargo.

3. Conformación de comités de transición del gobierno entrante y del gobierno saliente, que interactúen periódicamente. Esta práctica permite que el nuevo gobierno cuente con interlocutores clave para interiorizarse sobre la gestión. Los espacios de diálogo entre comités de transición actúan como un mecanismo de consulta institucionalizado entre ambos elencos de gobierno.

4. Encuentros entre ministros y delegados del presidente entrante. Las reuniones entre los ministros que integrarán el gabinete, así como los delegados del presidente, favorecen el diálogo entre actores que serán protagonistas y líderes de diversas áreas de política de la nueva gestión. La integralidad que demandan las políticas en la actualidad será más viable si existen espacios de diálogo frecuentes entre estos actores clave.

5. Auto restricción del presidente saliente en nombramientos masivos y en materia presupuestaria. Como ya se señaló, la experiencia internacional cuenta con precedentes en materia legislativa para regular las decisiones del gobierno saliente de forma que condicionen de forma irremediable a la nueva gestión.

Conclusiones

Prestar atención a las transiciones de gobierno ofrece la oportunidad de abordar conceptualmente períodos clave para la construcción de institucionalidad en el Estado. Las transiciones de gobierno ordenadas suponen prácticas de cooperación entre la administración saliente y la que asumirá el nuevo gobierno. La elaboración de informes de gestión y protocolos constituye un proceso comunicativo y de diálogo entre elencos de gobierno.

La experiencia internacional presenta algunas lecciones en torno a modalidades de ordenar las transiciones de gobierno: por ejemplo, a raíz de la elaboración de informes que cumplan ciertos estándares, la asignación de presupuesto específico para implementar la transición, así como la designación de personal dedicado especialmente a planificar y organizar la transición. La existencia de legislación que regula estos procesos da cuenta de la importancia de las transiciones de gobierno y de las consecuencias de no contar con **mecanismos que institucionalmente fomenten equilibrios de cooperación entre los actores.**

En un escenario que consagre al próximo presidente en primera vuelta, el período de transición de gobierno a nivel nacional será de 46 días. Frente a un escenario de ballotage, el tiempo para la transición será particularmente corto: apenas alcanzará los 18 días, siendo la segunda transición presidencial más corta de la historia (la primera fue en 2003, ante la renuncia de Menem a participar del ballotage y en el que Kirchner apenas contó con 11 días entre ese anuncio y el 25 de mayo, día en que asumió el gobierno).

- Arnold, P. E. (2001). *The White House Office of Management and Administration*. Washington: The White House 2001 - Project.
- Burke, J. (2000). *A Tale of two Transitions -1980 and 1988*. Washington D.C.: The White House 2001 - Project.
- Burke, J. (2000). *Presidential Transitions: from politics to practice*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Burke, J. (2002). *The Bush transition in historical context*. Washington D.C.: Maryo.
- Jones, C. (2000). *Preparing to be President: The memos of Richard E. Neustadt*. Washington: American Enterprise Institute.
- Kessel, J. (2001). *The Presidency & the political environment*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Kumar, M. e. (2000). *Meeting the Freight Train Head on: Planning for the Transition to Power*. Washington D.C.: Presidential Studies Quarterly.
- Kumar, M. J. (2000). *Opportunities and Hazards: The White House Interview Program*. Washington D.C.: The White House 2001- Project.
- Secretaria de Modernizacao. (1989). *Poder Executivo- Estructuras Basicas e organogramas*. Brasilia: Presidencia da Republica.
- Thompson, K. W. (1993). *Presidential Transitions: the Reagan to Bush experience*. Lanham: University Press of America.
- Zuzzman, D. (2015). *Off and Running: the prospects and pitfalls of government transitions in Canada (Summary)*.

Fernando Straface: director ejecutivo de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas, Universidad de Harvard. Licenciado en Ciencia Política, Universidad del Salvador (USAL). Entre 2003 y 2008 se desempeñó como especialista en gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington. Dirigió el Área de Reforma del Estado del Grupo Sophia, a través de la cual lideró diversas iniciativas en el ámbito nacional y subnacional para fortalecer y transparentar la gestión del Estado. Fue director ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) entre 2000 y 2001. Trabajó como consultor para el BID, el Banco Mundial, el Department for International Development (DFID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Cintia Maldonado: analista de la dirección ejecutiva de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad del Salvador (USAL). Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Se desempeñó como Responsable de Programas en el área de Fortalecimiento de la Ciudadanía en Asociación Conciencia. Fue ayudante de cátedra en las materias de Introducción a la Ciencia Política y Análisis Político en la USAL. Participó en el Programa de Jóvenes Investigadores de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Los autores agradecen la colaboración de **Gonzalo Diéguez**.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Straface, F. y Maldonado, C. (octubre de 2015) Acá le dejo el gobierno: claves para una transición presidencial efectiva. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°156**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.