

La “transición gubernamental”: Una agenda pendiente

Mg. Maximiliano Campos Ríos¹

Lic. Silvio Castro²

Palabras clave: Transición, democracia, gobierno, presidencia, poder ejecutivo, estado.

Keywords: Transition, democracy government, presidency, executive power, state.

Abstract: *The idea of this work is to develop a contribution to the study of transitions of government in Argentina, looking at the experiences of the region.*

Introducción

La democracia ha logrado extenderse a lo largo del continente. En los últimos 30 años, la mayoría de los países de la región, han logrado instaurar regímenes democráticos. Asimismo la sucesión de los respectivos gobiernos democráticos, ha llevado a la alternancia entre distintos partidos políticos. Si tomamos sólo los países de la región: Chile, Brasil, Uruguay y Argentina, en todos han gobernado por lo menos dos partidos, incluso tres como en el caso de Chile y Paraguay.

La alternancia, si bien es saludable para cualquier Estado, también significa un esfuerzo colectivo para que el Estado mantenga vigente las principales políticas públicas. Cada nuevo gobierno, tiene siempre la potestad de generar nuevas políticas, decidir sobre programas en curso, definir el destino y la continuidad de políticas públicas, e incluso plantear la necesidad de reformular otras.

¹ Lic. en Ciencia Política de la UBA y Magíster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA), realizó estudios de posgrado en la Universidad de Delaware (Beca Fulbright) y en la Universidad de Georgetown. Profesor de la Universidad de Buenos Aires, e Investigador Asociado de CIPPEC. Ex Secretario Académico de la Carrera de Ciencia Política de la UBA, y Director de la Revista Espacios Políticos. maximilianocampos@gmail.com

² Lic. en Ciencia Política de la UBA. Cursó estudios de posgrado en FLACSO y TOP en políticas públicas. Profesor de la Universidad de Buenos Aires, anteriormente se desempeñó como docente universitario en la Universidad Nacional del Comahue y en la Universidad Nacional de Río Negro. Actualmente se encuentra en el proceso de finalización de tesis de la maestría en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Quilmes (UNQUI). castrosilvio@gmail.com

La asunción de un nuevo presidente, de un color político, distinto al anterior, plantea una serie de cuestiones, para las que la democracia no ha dado respuestas aún. Varios puntos son relevantes a tener presente:

- La disponibilidad, sanción de leyes, o marcos regulatorios que obliguen a dar información de gestión y de los circuitos administrativos al nuevo gobierno. En definitiva, información pública que no siempre se encuentra formalizada y consolidada.
- El nivel de institucionalidad del país, que asegura estabilidad de las principales instituciones: Funcionarios de carrera, un Poder Judicial independiente que se mantenga a lo largo del tiempo a pesar de los ciclos electorales, y un Poder Legislativo con capacidad de control efectivo.
- La cultura política extendida, que lleve a los principales dirigentes políticos, a mantener relaciones institucionales a pesar de las diferencias políticas.

Democracia, Gobierno y transición

Una de las principales características del sistema democrático es la alternancia en el poder. Pero nada de lo dicho anteriormente, parece estar en agenda de la democracia. Son pocos los países con una cultura política que obligue a los mandatarios (quien deja y quien asuma el cargo) a reunirse durante el período anterior a la toma de posesión, para acordar los lineamientos de la transición. Chile y Uruguay, han tenido gestos aislados en este sentido. La reunión en la casa de la mandataria electa Michelle Bachelet de la Concertación, por parte del presidente Sebastián Piñera de la Alianza, podría ser un ejemplo de un esbozo de esto.

Cada nueva administración que entra debe lidiar con un proceso de traspaso gubernamental que obliga a los nuevos funcionarios electos a comenzar un proceso de trabajo con quienes se van. Cuando esta situación se da dentro de un mismo partido o coalición, el proceso tiende a ser más sencillo. Pero cuando el proceso es entre dos partidos distintos la situación puede tornarse mucho más compleja.

La fortaleza institucional de la democracia, es donde se pone el acento para pensar este proceso de traspaso de gobierno. Lo cierto es que actualmente, existen varios países que comenzaron a desarrollar herramientas legales e institucionales que permitan pensar en proceso de transición gubernamental

ordenado, o al menos acordado, y que evite los trastornos derivados de cada nuevo cambio de gobierno.

Por otro lado, es importante desde la Ciencia Política, comenzar a reflexionar sobre la importancia de contar con proyectos destinados a fortalecer los procesos de transición gubernamental. Contar con herramientas legales e institucionales destinadas a la transición de gobierno, es vital 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.

Argentina, no cuenta con herramientas en esta materia y la mayoría de las transiciones gubernamentales se han desarrollado sin marco normativo ni protocolo alguno. Esta carencia de herramientas legales que ordenen el mismo, y la falta de una cultura política que lleve al diálogo entre líderes opositores, complican aún más el escenario.

Uno de los principales puntos para pensar la transición gubernamental, es reflexionar sobre la importancia de la información y la circulación de la misma dentro del ámbito gubernamental. Cada nuevo gobierno que asume el poder, basa sus primeras políticas y medidas en base a la información que el gobierno saliente presenta durante el proceso de transición. Por tanto, es importante comenzar a trabajar una agenda que permita construir herramientas que permitan dotar al proceso de transición del ordenamiento y la formalización que amerita una estructura amplia y compleja como es el Estado.

Puerto Rico, es uno de los pocos países de América Latina, donde una ley regula el proceso de transición, y establece que el mismo debe iniciarse cuatro (4) días después de celebradas las elecciones. Asimismo, esta ley define y regula tanto el concepto de transición como las herramientas que asistirán el mismo. El ejemplo de Puerto Rico, marca la agenda que debería seguirse en la región, para lograr comenzar a trabajar en proyectos que permitan pensar en generar nuevas herramientas institucionales para establecer transiciones ordenadas.

Este proceso debe incluir, la constitución de los comités entrantes y salientes, la designación de un director ejecutivo que lleve adelante el proceso, que establezca los requisitos básicos del mismo, dentro de los cuales se deben incluir: los inventarios de cada área (incluyendo bienes y personal); los presupuestos de las mismas y las partidas ejecutadas; los contratos vigentes; las leyes sancionados, los decretos y las políticas planificadas y ejecutadas.

Esta herramienta debe obligar a los funcionarios, los salientes sobre todo, a participar del proceso, pero también fijar reglas claras y procedimientos determinados que hagan ágil y eficaz el mismo. En este

sentido, el acceso a la información pública y los procesos de transparencia institucional funcionan como herramientas clave.

Un proceso de transición gubernamental ordenado y legalizado vía herramientas constitucionales, es una condición importante para que quien deja el gobierno pueda informar sobre lo actuado y rendir cuentas a la sociedad, pero también al nuevo gobierno, quien podrá decidir sobre la continuidad de las políticas públicas, o bien su reemplazo por otras. Por último, permitirá consolidar los procesos democráticos, asegurar la transparencia institucional, y sobre todo, evitar la pérdida de tiempo, en pos de la eficacia y la eficiencia en la implementación de políticas públicas.

Las políticas públicas cumplen un rol central en la administración estatal, dado que en sí mismas representan una herramienta útil para el nuevo gobierno, a efectos de conocer los lineamientos centrales de la administración que la precedió. Entender la importancia de procesos de transición ordenados, es pensar en la continuidad de las políticas públicas, y la institucionalización de los flujos de información entre los distintos gobiernos.

Este trabajo se centrará en analizar y conocer las experiencias de Argentina, Puerto Rico, Estados Unidos, Canadá y México en relación a las transiciones gubernamentales. Los ejemplos de estos países, permitirán conocer las herramientas institucionales desarrolladas, los procesos que se plantean y las formas de transición.

Por otro lado, se generará una agenda de trabajo, para que los países de la región, puedan avanzar en la generación de marcos legales e institucionales que permitan avanzar en el proceso de transición gubernamental ordenada.

A nivel internacional, son varios los países que han avanzado en procesos de transición ordenada de gobierno. En ese sentido hay que tener presente al menos dos puntos antes de avanzar la idea de transición, pero también de gobierno. En primer lugar, el concepto de “transición” es difícil de definir desde una visión política. Sin embargo, varios de los países de la región han sufrido en las últimas décadas procesos de transición a regímenes democráticos, lo que permite definir la transición desde esta perspectiva. O’Donnell y Schmitter entienden la transición como “*el intervalo entre un régimen político y otro*” (O’Donnell y Schmitter, 1986: 6). A diferencia de lo que los autores plantean, aquí la transición es legal, normada y con acuerdo de los dirigentes. La constitución fija los plazos del mandato, y las autoridades deben respetarlos. Las reglas del juego parecen ser claras, más allá de la relación o no que pueda haber entre el gobierno que entra y el gobierno saliente. Un punto que sí guarda relación con

la idea de transición que los autores fijan de un régimen a otro, es aquel que habla de una lucha ardua entre los actores políticos por redefinir reglas de juego que les beneficien en lo inmediato, pero sobre todo en el futuro. Cada nuevo cambio de gobierno, lleva a un proceso donde la fluidez e incertidumbre del mismo, pueden modificar los patrones previos establecidos de relaciones políticas, más aún, afectar al nuevo gobierno. La inestabilidad y la incertidumbre se apoderan de este proceso, que trae en mayor o menor medida, problemas sobre el funcionamiento inmediato del Estado. En esta línea, la transición, como un lapso corto de tiempo, trae problemas a largo plazo. Los problemas repercuten en el Estado, pero sobre todo se magnifican en el gobierno y en las políticas públicas.

Como dijimos, no hablamos aquí de transiciones de regímenes, sino gubernamentales, centrándonos en el gobierno como actor central.

El gobierno puede ser entendido desde diferentes ópticas y visiones. Hipólito Orlandi, intenta definir el gobierno teniendo presente diferentes criterios y funciones.

Pero entender el gobierno, obliga a entender primero, las instituciones de gobierno que son según el autor *“ordenamientos legales destinados a orientar el comportamiento. No hay confundirlas con los compartimientos mismo. Son diseños conscientes para lograr objetivos formulados conscientemente”* (Orlandi, 1998: 22). Así el gobierno es una institución dentro del Estado, pero sobre todo es su parte más importante. Ahora, al hablar de transiciones gubernamentales, debemos saber o al menos delimitar qué es el gobierno y no, y hasta donde creemos importante avanzar para poder avanzar en un protocolo que permite pensar en transiciones ordenadas.

Orlandi plantea tres grandes perspectivas para definir el gobierno: como conjunto de actores, como conjunto de funciones o como conjunto de instituciones. Las tres perspectivas nos permiten pensar en el gobierno de una forma amplia.

La primera perspectiva entiende al gobierno como un conjunto de actores *“en este caso colocamos el acento en las personas que ejercen el poder político en una sociedad; especialmente, los miembros del poder ejecutivo”* (Orlandi, 1998: 23). Pensar el gobierno desde esta visión es centrarnos en los gobernantes, que serán sin duda fundamentales en el proceso de transición.

Otra opción es centrarnos en las funciones, *“adjudicamos al mismo entonces la dirección política de la sociedad, relegando la administración a la burocracia pública”*. En esta visión, nos centramos en la funciones y los roles de la administración gubernamental, donde el gobierno serían los estratos superiores, es decir las funciones ministeriales, de los secretarios, etc.

Por último, Orlandi plantea la posibilidad de *“entender el gobierno como un conjunto de instituciones. Desde esta perspectiva, el gobierno es el conjunto de estructuras de autoridad encargadas de la toma de decisiones que posee el régimen de un sistema político dado”* (Orlandi, 1998: 23).

Por tanto el gobierno puede ser entendido tanto como *“el conjunto de los sujetos con poder de autoridad y de los órganos políticos del Estados a los que, institucionalmente, les está confiado el ejercicio, administración y control del poder políticos”* (Orlandi, 1998: 23). Entendido así, el gobierno en sentido amplio, nos permite pensar en proceso de transición que incluye las principales funciones, pero especialmente a los cargos jerárquicos de la estructura estatal.

Pensando, en una forma más restrictiva, y centrándonos en la idea de entender el gobierno como la designación de *“un órgano en particular del conjunto de las estructuras de las toma de decisiones, específicamente al Poder Ejecutivo, siendo el elemento central”* (Orlandi, 1998: 26).

El Poder Ejecutivo es siempre el que cumple el rol central, sobre todo en relación al tema de esta ponencia. En un Estado democrático y republicano, la división de poderes lleva a que un cambio de gobierno (es decir, de autoridades del Poder Ejecutivo), no implique un cambio en los otros poderes. En Argentina, el Poder Judicial puede no cambiar a pesar de una transición gubernamental, o al menos no modificarse de forma radical. El Poder Legislativo cumple con esta regla, ya que, salvo en 1983 cuando todos los poderes comenzaron a funcionar plenamente, desde 1989 aquí, sólo cambia un tercio de la Cámara de Senadores y la mitad de la Cámara de Diputados. Así, la transición en esos poderes puede darse entre actores nuevos y actores que permanecen.

Retomando la idea del gobierno, y volviendo a Orlandi, el gobierno *“es en gran medida política institucionalizada”* (Orlandi, 1998: 26) y por tanto la transición obliga a pensar en procesos políticos y de intereses.

Definidos los principales matices, y entendiendo así ambos conceptos, hay varios ejemplos que deben ser tenidos en cuenta, sobre todo por la importancia que han cobrado, y la capacidad de trabajar en función de lograr nuestras instituciones que consoliden y fortalezcan el proceso de democrático.

Puerto Rico y una institución autónoma.

Puerto Rico, tiene una estructura institucional interesante en materia de transición gubernamental. Desde el año 2002 ha sancionado una ley que regula el proceso de transición entre gobiernos. La Ley N° 197 es conocida como la *“Ley para Regular el Proceso de la Transición del Gobierno de Puerto Rico”* es la

norma que fija la forma y establece el proceso que regula la transición de Gobierno “en la Rama Ejecutiva”, ya sea intra-partido o inter-partido.

El objetivo central es lograr *“una transferencia ordenada en beneficio del servicio que cada agencia o corporación pública viene obligada a brindarle a la ciudadanía”* (Portal de la Ley de Transición Gubernamental).

Los fundamentos de la ley, establecen que históricamente los procesos de transición se llevaron a cabo *“según el uso y costumbre, sin disposición legal alguna que lo regule”* (Ley N° 197). Así, para la ley, el proceso de transición cobra vital importancia en tanto las primeras “decisiones de ese nuevo Gobierno se basarán en la información que obtenga durante el proceso de transición” (Ley N° 197).

Pero también la democracia, cobra importancia en los fundamentos de Puerto Rico para establecer y sancionar esta Ley. Según el documento, *“las democracias modernas, como la de Puerto Rico, se caracterizan por garantizarles a los ciudadanos el acceso a los servicios más esenciales, la continuidad de éstos, y a que no se afecten porque cambió el partido en el poder”* (Ley N° 197). La idea de democracia, pero sobre todo centrada en la importancia de la continuidad de los procesos como punto central de la misma, ocupa un lugar preponderante para fundamentar la importancia de la ley.

La continuidad de las políticas, pero sobre todo, la importancia del traspaso de información, son la base del nuevo gobierno. En ese sentido, la importancia que cobra un proceso de transición ordenado, se maximiza cuando éste está previamente regulado y formalizado normativamente.

Esta ley marca que tanto el gobernador saliente, como los secretarios y *“jefes de todas las agencias y todos los directores de todas las corporaciones públicas (en propiedad o interinos) del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tienen la obligación y deber ministerial de participar en el proceso de transición del Gobierno”* (Ley N° 197).

Asimismo cada gobierno (el entrante y el saliente) deben constituir un “Comité de transición”, quienes serán los encargados de llevar adelante el proceso. Por caso, si el saliente se negase a realizar el proceso, el “entrante” puede interponer una demanda en el Tribunal Supremo.

Según el artículo 8°, que regula la constitución de los comités, el “Comité Saliente” queda integrado de acuerdo por el Secretario de Estado; el Secretario de la Gobernación; el Secretario de Justicia; el Secretario de Hacienda; el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto; el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento y el Presidente de la Junta de Planificación y el Secretario de Departamento de Transportación y Obras Públicas. Asimismo, el Gobernador saliente puede nombrar hasta tres funcionarios adicionales, a su discreción, para integrar el *Comité de Transición Saliente* y participan de

este comité las corporaciones públicas. El mismo es presidido por el Secretario de Estado. Por su parte, el gobernador entrante puede designar hasta 10 integrantes de su comité.

Por último, esta ley prevé que el documento de la transición debe incluir la cantidad y el estatus de los empleados públicos, estatus y planes de cada área y agencia del gobierno, de las retribuciones y la situación financiera de estas; copia del inventario de propiedad y bienes, de las acciones judiciales en las que el Estado está comprendido; copia de reglamentos y memorandos de las áreas y agencias; un listado de leyes aprobadas; los planes de acción emprendidos; copia de los contratos vigentes al momento de la transición.

El proceso de transición, como podemos observar, lleva un tiempo determinado, ya que el artículo 4° fija que el mismo se iniciará el cuarto día hábil luego de los comicios generales, y durará hasta el 31 de Diciembre del año eleccionario. Puerto Rico inclusive, y para evitar mayores problemas, fijó en el segundo artículo de ley las definiciones. Para este trabajo creemos importante rescatar la idea de transición, 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 Asociado Libre de Puerto Rico, independientemente de que ambas administraciones de Gobierno sean de un mismo partido político”* (Ley N° 197). Asimismo, obliga y fija la importancia en que el gobierno saliente, le dé al gobierno entrante, la información “privilegiada de negocios”. Para esto, el Estado se ampara en la Ley de Información Pública que obliga a todos los funcionarios a presentar los informes que la ley prescribe.

Canadá, protocolos e instituciones

A pesar de las diferencias, y de no pertenecer estrictamente a la región, Canadá es un buen ejemplo para tener presente. Un primer paso para comprender la importancia que la transición gubernamental tiene en Canadá es la acción emprendida en 1999 por el *Public Policy Forum* (Foro de Políticas de Públicas), el cual constituyó un equipo de diecisiete personas, quienes previamente participaron individualmente como asesores o funcionarios en distintos procesos transicionales, para identificar las mejores prácticas o actividades de una sana transición.

Por el tipo de organización del sistema político, un sistema parlamentario, la transición canadiense entre un gobierno y otro, puede responder a un acto eleccionario (como en Puerto Rico o nuestro país) o un

cambio en el liderazgo de un partido político. Lo cierto es que aquí, el Poder Legislativo tiene un rol mucho más activo. El Primer Ministro es, en este sistema, quien tenga la autoridad del partido más fuerte en la Cámara de los Comunes del Parlamento canadiense. Así la transición encuentra una relación con la elección de los representantes.

El sistema parlamentario, más allá del viejo debate sobre su estabilidad o rigidez, responde a las mayorías del Congreso, y la transición puede ser total o parcial, incluso dentro de un mismo partido, con el cambio del liderazgo.

El período de transición del caso canadiense, la atención recae en el Gobernador General y en el Primer Ministro. La toma de decisiones depende de los cambios que se produzcan y de la reestructuración de los ministerios y las áreas, se reafirman los servicios públicos, en gran medida, por el rol central del Gabinete en el gobierno.

A partir de los últimos años, Canadá avanzó tanto en materia institucional como de gobierno, y es normal que un nuevo líder recibe al tomar el mando del gobierno, instrucciones, protocolos, herramientas y un claro material de apoyo para la gestión, por parte de los más altos funcionarios salientes.

La preparación de un nuevo líder, abarca desde la designación de un equipo o comité de transición, incluso mucho tiempo antes del acto eleccionario. Aquí, varias cuestiones tienen importancia para trabajar: la plataforma de un líder electo, si incluye o no cambios en las estructura del gobierno (y/o gabinete), quiénes figuran como posibles ministros o secretarios, si tiene o no un equipo de recursos humanos realmente preparado, si se darán alianzas con otros partidos, y quienes serán parte de la misma. La transición aquí, es más compleja y el tiempo puede llevar entre 6 y 12 meses.

Mientras que existe una larga lista de cosas que transcurren cuando un gobierno o líder sucede a otro, lo más importante a tener en cuenta, es que se trata de un proceso político basado en dos acciones esenciales, la toma de poder y la constitución de un nuevo gabinete.

La agenda preparatoria de la transición canadiense es mucho más compleja, y mezcla guías de procedimientos, informes con análisis y políticas propias de los organismos. A partir de 1999, estas prácticas cobran fuerzas luego de las recomendaciones elaboradas por el *Public Policy Forum*. Este organismo, buscó identificar las mejores actividades para una transición de gobierno ordenada e institucional, y que se desprende de los principios de la Constitución de 1982.

Para que la transición sea efectiva, es fundamental el aporte de los funcionarios con cargos más relevantes: el primer ministro saliente, y su equipo de funcionarios, el primer ministro entrante, y su equipo de futuros funcionarios, sus asesores y su posible gabinete. Estos equipos comienzan a trabajar de forma combinada y tienen por delante varias decisiones importantes:

-La agenda formal de entrega de poder;

-Los arreglos necesarios para dejar saldadas las obligaciones con el personal saliente de la administración (la disposición de sus archivos oficiales y personales, indemnizaciones o pagos, y en caso de transición federal todo lo referido a la salida de los inmuebles);

-Disposición de las decisiones gubernamentales más urgentes, que tienen que ser ejecutadas antes del cambio formal de poder.

Entre los actores centrales que intervienen en el proceso de transición, más allá de los funcionarios ya mencionados, aparece la Administración Pública. Durante los preparativos de la transición en lo que le concierne a la Administración Pública, son responsabilidad del Jefe de Gabinete, quien debe garantizar la continuidad del gobierno. La Administración pública, como sucede en cualquier Estado, es un actor permanente. Y su rol aquí, está ligado a la información y el conocimiento que tienen en relación a las políticas públicas.

Al igual que en el caso de Puerto Rico, las políticas públicas, entendidas estas como los cursos de acción, y las acciones (u omisiones, en términos de Oszlak y O'Donnell), que un gobierno desempeña en relación a los principales problemas sociales, son el eje central de la transición ordenada que planea Canadá. Las políticas públicas son analizadas previamente, y se realizan informes acabados con un detalle económico y fiscal. El resultado de toda esta compilación de breves informes, da origen al *Libro de Transición*, pensado para facilitar al gobierno entrante los principales temas concernientes, ya sea administrativo, de gestión, político e incluso protocolares.

El proceso de transición depende en gran medida del Secretario de Gabinete, quien es el responsable de la misma. Esta responsabilidad incluye que asegure que el Primer Ministro que asume tenga la tranquilidad de que cuenta con las herramientas necesarias para la gestión, desde el primer día de gobierno. Asimismo, los registros e informes que el Primer Ministro saliente, y los miembros de su

gabinete desarrollen en función de la transición, son también su responsabilidad. Es este también quien comienza la planificación del proceso, generalmente entre 8 meses y 1 año antes del acto electoral.

Durante todo el proceso, el Secretario de Gabinete debe ser quién lidere y organice los esfuerzos que todo el aparato estatal, incluido la Administración Pública desarrolle, y quien decida las necesidades de asistencia técnica. Entre los funcionarios centrales de esta área, quince en total, siete se ocupan del soporte técnico y administrativo, mientras que el resto trabajan en la planificación.

La secuencia inicial y básica en la planificación de la transición canadiense identifica el inicio de ocho a doce meses antes del acto eleccionario que dará la efectiva transición. Un segundo momento, tiene lugar entre tres y cuatro meses antes de la transición y es la etapa de la planificación intensiva. Entre la asunción del gobierno y la convocatoria al Parlamento, se identifica el período en que el gobierno entrante, trabaja de forma muy estrecha con la administración saliente. Durante la transición gubernamental, el nuevo líder electo y su equipo, se concentrarán en los desafíos más urgentes y ligados al personal y la organización general del gobierno. Asimismo, en la práctica y más allá de lo formal, el gobierno saliente, no toma decisiones de fondo que puedan afectar el futuro del nuevo gobierno, sin un acuerdo entre ambos.

El hecho fundamental, para el modelo canadiense, es que la transición es en gran medida, un acto político central de la democracia, y se basa en la convicción, de que la transición también consiste en la construcción de relaciones, entre el equipo entrante y los funcionarios que quedan en la administración pública.

De esta forma, la transición canadiense se basa tanto en la cuestión política, como en la importancia institucional y gubernamental que un proceso ordenado y planificado tiene para el desarrollo del futuro gobierno, pero sobre todo, el impacto sobre las políticas públicas y por tanto sobre los ciudadanos.

Brasil, un modelo posible

Dentro de los países vecinos, Brasil representa un caso bastante similar y asimilable para nuestro país. En primer lugar por poseer cuestiones culturales similares, por la presencia de un sistema político con características parecidas, pero sobre todo, por tratarse de un presidencialismo en el marco de un Estado federal.

El proceso brasileño, tiene ciertas particularidades y similitudes con los casos anteriores. La transición de Brasil fue institucionalizada a partir de 2002, con el Decreto Presidencial Nº4199, que disciplinó la información a los candidatos y partidos políticos permitiendo el requerimiento de información importante. Este decreto fue producto de la decisión del presidente Fernando Henrique Cardoso, quién expresó la voluntad de producir una transición sin tensiones, interrupciones o crisis, no importaba quien fuese el ganador de la elección. A mediados de ese año, un nuevo decreto, Nº4425 define al proceso de transición, establece que cada ministerio elabore *libros de transición*, y crea el portal de transición en internet, que sería ofrecido al equipo del candidato electo.

Entre las características centrales del proceso brasileño, se encuentran primero, que éste apunta a que el Jefe del poder ejecutivo, al término de su mandato, pueda informar a su sucesor y al pueblo, sobre los proyectos y programas en funcionamiento, y que deberían tener continuidad. Por su parte, el sucesor, antes de asumir la nueva gestión, puede conocer, avalar y recibir del Jefe del poder ejecutivo, aquellas informaciones necesarias, para la elaboración e implementación del nuevo programa de gestión.

El proceso brasileño se basa en una serie de decretos, leyes y herramientas centrales:

- La Ley Nº 10609, que dispone sobre la institución de equipo de transición. Esta establece que el presidente electo de la República, está facultado para instituir un Equipo de Transición. Este tiene por objetivo interiorizarse en el funcionamiento de los órganos y entidades que componen la Administración Pública Federal, y preparar los actos de iniciativa del nuevo presidente. Por otro lado, se establece que tendrán acceso a las informaciones relativas a las cuentas públicas, a los programas y proyectos del Gobierno Federal. Su constitución tendrá un Coordinador, y éste será el que requiera las informaciones pertinentes. Los titulares de los órganos y entidades públicas, quedan obligados a proveer las informaciones solicitadas por el Coordinador del Equipo de Transición, además de garantizarle apoyo técnico y administrativo cuando fuese necesario. Además se establece la creación de cincuenta cargos en comisión (Cargos Especiales de Transición Gubernamental) que funcionaran solo en el último año del mandato presidencial, y serán nombrados por el Jefe de la Casa Civil de la Presidencia de la República.
- El Decreto Nº 4199 reglamenta la prestación de informaciones institucionales relativas a la Administración Pública Federal a partidos políticos, alianzas y candidatos a la Presidencia de la

Republica. Explica que las informaciones de interés de los partidos, alianzas y candidatos deberán ser requeridas por candidato registrado y de forma escrita al Secretario Ejecutivo de la Casa Civil de la Presidencia de la República. Por otro lado, legaliza un plazo de contestación de diez días para remitir la información requerida, de igual manera en formato escrito.

- El decreto N° 4425 que obliga a los Ministerios, a elaborar un Libro de Transición con el siguiente contenido:
 - a) información sucinta sobre decisiones tomadas en el periodo reciente, que puedan tener repercusión para el sucesor del Ministerio;
 - b) lista de entidades con las cuales el Ministerio se relaciona frecuentemente con mención a los temas que motivan esa interacción;
 - c) lista de las comisiones del Congreso con las cuales el Ministerio interactúa;
 - d) versión actualizada de la agenda del Ministerio. Además especifica que el Libro de Transición deberá contener toda la información necesaria para asegurar de modo no interrumpido, la normal prestación de los servicios brindados por dicho Ministerio.

- El Decreto N° 7221 define a la Transición Gubernamental, entendida *“como el proceso que propicia las condiciones para que el candidato electo en el cargo de Presidente pueda recibir de su antecesor todos los datos e informaciones necesarias para la implementación de programas del nuevo gobierno”* (Artículo 1°). Por otro lado, enumera los principios de la Transición Gubernamental:
 - “a) colaboración entre gobierno actual y el electo;*
 - b) transparencia en la gestión pública;*
 - c) planeamiento de acción gubernamental;*
 - d) continuidad de los servicios prestados a la sociedad;*
 - e) supremacía del interés público;*
 - f) Buena fe en la ejecución de los actos administrativos”* (Artículo 2).

Entre los pasos formales, la disponibilidad de informaciones, prácticas burocráticas, proyectos, requieren de diversos instrumentos. Debido al volumen, el traspaso de la información requiere de prácticas que la organicen. Las alternativas para transmitir informaciones, tuvieron como preocupación central, tanto utilizar formas más modernas de diseminar, como crear sistemas cuyos datos estuvieran

organizados sin rigidez, para flexibilizar su cruzamiento según los criterios y necesidades del nuevo gobierno.

Entre las herramientas del proceso de transición, son relevantes:

- **Portal de Transición:** el cual fue desarrollado en el ámbito de la Casa Civil, para diseminar bases de datos y unificar el acceso a documentos, legislación, links, entre otros datos. Este portal es de acceso libre a través del Portal de Gobierno para quienes ocupan cargos en comisión de Naturaleza Especial, de Dirección y Asesoramiento Superior de nivel 6 y 5, incluidos los Cargos Especiales de Transición Gubernamental, del equipo de candidato electo.
- **Agenda 100:** esta está conformada por compromisos asumidos por el Gobierno, relativas a exigencias legales, acuerdos internacionales, agenda parlamentaria y aspectos coyunturales, que de no cumplimentarse, podría generar rupturas unilaterales de acuerdos y contratos o incluso multas y sanciones legales o problemas diplomáticos.
- **Guía de Servidor:** la misma es un instrumento de permanente consulta para todos aquellos integrantes del nuevo Gobierno que no estén familiarizados con las normas legales que regulan la relación del servidor público con la administración. Esta consta de informaciones sobre admisión de nuevos servidores, su nombramiento, contratación, remuneraciones, funciones o posibles cambios.

El plano administrativo de la Transición Ordenada, que al igual que en otros países, se encuentra ya normalizado, incluye la necesidad de financiamiento y status de cargos de equipo de Transición.

Al igual que la Ley de Puerto Rico, que fija una residencia y determinadas condiciones para el proceso, la infraestructura ocupa un rol importante en el caso brasileño. Así la coordinación de Transición de la Casa Civil, instrumenta determinados espacios de trabajo para los técnicos y asesores del Presidente electo. El Estado, por tanto, provee toda la infraestructura necesaria para el desarrollo adecuado y transparente de sus tareas durante el proceso.

Por otro lado, se montó una Oficina de Transición, costeadada por el Tesoro Nacional y el Banco de Brasil, dentro del Centro de Formación y Entrenamiento de este último, en Brasilia. El espacio cuenta con oficinas y salas de reunión, acorde a las necesidades del futuro gobierno. A esto se suman los cargos que

disponen los comités de transición, con una duración máxima de 75 días durante el proceso de transición y la posibilidad de extenderse diez días más luego de la toma del cargo.

Como dato innovador, Brasil también promovió el manual “Apoyo para la transición municipal”, apostando a lograr que esta herramienta sirva para mejorar los traspaso en los municipios (*prefeituras*).

Así, Brasil apunta a reglar e institucionalizar el proceso de transición, no sólo para el gobierno federal, sino también para todos los niveles del Estado. Este manual y varios decretos en la materia, establecen la necesidad de instalar un equipo de Transición, preparar informes de gestión, asegurar el acceso a información y datos, y fortalecer la posibilidad de que el nuevo gobierno tenga libre acceso a las cuentas públicas, la información sobre los bienes y las responsabilidades patrimoniales, la estructura funcional, los proveedores, los recursos humanos, las acciones y programas desarrollados, en desarrollo y planificadas. Toda la información, debe tener como único fin el uso durante el proceso de transición y facilitar la tarea del nuevo gobierno, pero sobre todo, asegurar la continuidad de determinados programas de gobierno, y por tanto, no impactar de forma negativa en la ciudadanía con la discontinuación de políticas sensibles.

Hacia una propuesta nacional

La agenda de la transición obliga a pensar en varios puntos centrales. En primer lugar, el Estado nacional debería avanzar en la sanción de leyes que permitan pensar en un libre acceso de quién está por asumir la máxima responsabilidad del Poder Ejecutivo. Este acceso debería ser irrestricto sobre la información de las cuentas, el personal, los bienes, los tratados, contratos, licitaciones y otros documentos administrativos. Esto es fundamental para conocer el estado real de la administración, las estructuras de gobierno, incluyendo las empresas públicas y las sociedades del Estado. De esta forma, el nuevo gobierno no depende ya de la buena voluntad y la posibilidad de cooperación, sino que puede contar con información importante antes de asumir, sobre la que basará sus primeras acciones.

Los primeros “100 días” de gobierno se convertirán entonces, en un hecho político de trascendencia, tanto por la posibilidad de quién asume de ganar tiempo y poder trabajar sobre información certera, pero también. para lograr implementar aquello que haya podido planificar durante el proceso de transición. Por otro lado, pensar en estos pasos, da certidumbre tanto a la administración pública, como

al pueblo de lo que se hará y lo que no. La continuación de programas podría darse de forma automática, y con información fehaciente y evitar pérdida de tiempo, de recursos y sobre todo, de dinero.

Pensando desde la visión de quién deja el gobierno un proceso así, permite rendir cuentas, pero también permite mostrar y defender la gestión, dar cuenta de lo hecho, y evitar que el sucesor pueda ocultar o incluso tergiversar la realidad.

Más allá de la voluntad política de los partidos políticos, esta nueva ley debería ser fruto de un debate maduro de la dirigencia, sin egoísmos, pensando en la institucionalización y la consolidación de la democracia.

Otro punto importante, es avanzar en la institucionalización de un proceso de transición ya sea vía Ley o decreto, que obligue a la realización de informes, como la colaboración y el sostenimiento del proceso. Aquí, creemos que un proceso ordenador debería contar de los siguientes pasos (de acuerdo a las características de nuestro país):

- Conformación del Comité de Transición, disponiendo cada gobierno de un equipo integrado por ministros o futuros ministros, como así también de asesores.
- Institucionalizar reuniones, lugares, remuneraciones, y el funcionamiento del Comité de Transición.
- Establecer posibles comisiones y subcomisiones temáticas para el trabajo detallado y en equipos más pequeños en caso de ser necesario.
- Ordenar la colaboración de cada área, y fijar normas internas para lograr mejores resultados.
- Elaboración de informes por áreas (incluidas las empresas públicas) que incluyan: Cantidad de Personal y tipo de contratación; Organigrama de cargos e informe de misiones y funciones; Listas de programas, planes, proyectos y proyectos desarrollados durante el gobierno, en ejecución y proyectados; Presupuesto aprobado, presupuesto ejecutado y en ejecución; cantidad de bienes muebles e inmuebles del área: detalle total de acuerdo a inventario; contratos firmados, licitaciones, ventas u otras acciones y transacciones en curso o proyectadas

para los próximos 12 meses, descripción de acciones judiciales en la que el área sea parte y que estén pendientes en los tribunales provinciales, nacionales o internacionales; listado de normativas, memorándum, acuerdos, resoluciones, leyes, decretos u otras disposiciones normativas que el área haya desarrollado en el tiempo o en la se encuentra involucrado; cantidad de contratos/compromisos/acuerdos/convenios de cooperación firmados por área.

- Elaboración de Informe Final de Transición, con datos similares al punto anterior y posibles líneas de acción, acuerdos firmados entre ambos gobiernos, actas de reuniones, etc.

Un proceso de este tipo, con estas características básicas, podría ser la base para comenzar a pensar en posibles herramientas democráticas que aseguren el cambio de gobierno, pero sobre todo, que consoliden las bases de una democracia que pueda manejar la alternancia sin afectar al gobierno. Pensar esto, es pensar no en los próximos días, sino en los futuros gobiernos y comenzar a sentar las bases de la estabilidad política, que permitan la continuidad de procesos, políticas y programas, y que posibilite sentar en una misma mesa a los líderes de los diferentes partidos.

Esta agenda de trabajo debe ser consensuada tanto por los poderes Ejecutivo y Legislativo, como así también comenzar a darse el debate en los gobiernos provinciales, de forma tal, que el proceso de transición no sea una instancia traumática y anárquica, sino que el mismo se convierta en una herramienta política y de gestión centrada en los intereses de los ciudadanos y que asegure la prestación de los servicios públicos estatales y de las políticas públicas.

La transición como hecho político

Es claro que los países que han avanzado con estas herramientas, centraron su análisis no en los intereses partidarios, sino en la necesidad pública, y advirtieron la posibilidad de nuevas formas de institucionalización democrática. Nuestro país, tres décadas después de recuperada la democracia, se enfrenta al dilema de avanzar en nuevos procesos administrativos que den cuenta de un crecimiento institucional y democrático. Sin embargo, el proceso de transición es y debe pensarse, como un proceso político y no administrativo. El propósito esencial, es permitir al nuevo gobierno a formar su equipo y tomar las oficinas gubernamentales, conocer la realidad del Estado en profundidad, basar sus posibles

medidas en datos concretos, avanzar en la continuidad o no de programas y políticas, y poder tener un estado de la administración general del gobierno. Conocer esto, permite que el nuevo gobierno transmita certidumbre interna y externa, pero sobre todo, que pueda decidir en base a información veraz y certera.

No obstante ello, es importante señalar que el proceso administrativo subyace en todo el proceso político, este no es más que un conjunto de pasos y protocolos necesarios para la realización del proceso. Es ahí, en donde los actores centrales de este proceso político tienen una oportunidad importante. Quién deja el gobierno capitalizará de éste la posibilidad de rendir cuentas, incluso en términos de *accountability social* (Peruzzotti, Smulovitz: 2002) hacia la sociedad, dará cuenta de lo hecho, lo proyectado y lo verdaderamente urgente para el nuevo gobierno. De este modo, quién ocupe el gobierno, podrá conocer la situación administrativa y financiera del Estado, pero también conocer programas y políticas que deben ser continuadas, y fortalecer en base a esto su plan y sus políticas.

Resta mencionar la importancia de este proceso en la burocracia estatal. Tanto en la posibilidad de quién asume de conocerla en profundidad, sabiendo que áreas fortalecer, cuáles mejorar, y cuáles deben ser reestructuradas. Para los empleados públicos, un proceso ordenado evita los problemas fruto de la incertidumbre, y permite establecer lazos de colaboración a priori de la nueva gestión, facilitando la tarea de los nuevos funcionarios, pero también, asegurando el trabajo de la burocracia estatal.

Una democracia seria y duradera es aquella, que más allá de los cambios políticos, sabe que empezar siempre de cero en un costo innecesario, y que la continuidad de lo que está bien hecho y la mejora de lo que se hizo mal, es el verdadero proceso de institucionalización al que cualquier Estado debería aspirar.

Bibliografía

- Camou, Antonio (2008): “Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. En Acuña, Carlos (compilador) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Altman, David y Castiglioni, Rossana, *Cabinet Determinants of Structural Reforms in Latin America, 1985–2000*, en *Developing Economies*, Vol. XLVI N° 1, 2002.
- Amorim Neto, Octavio, “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, en *Latin American Studies Association*, Chicago, Sep.1998.
- Amorim Neto, Octavio, “Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers”, PhD Dissertation Thesis, Department of Political Science, University of California, San Diego, 1998.
- BRASIL, "Poder Ejecutivo - Estructuras Básicas e Organogramas", Secretaria de Modernizacion Institucional - Presidencia da Re-publica, Brasilia, 1989.
- De Riz, Liliana y Smulovick, Catalina, “Instituciones y dinámica política. “El presidencialismo argentino”, Documentos CEDES, Buenos Aires, 1990.
- KESSEL, JOHN H., "The Presidency & The Political Environment": Congressional Quarterly Press, Washington, DC, 2001.
- Lanzaro Jorge, “Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina”, CLACSO, Buenos Aires, 2000.
- Leiras, Marcelo, “Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: Una revisión de la literatura reciente”, Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2006.

- Linz, Juan, “Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?” en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo Las crisis del presidencialismo, Alianza, Madrid, 1994.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, “Juan Linz, Presidencialismo y Democracia: una revision critica”. Comparative Politics, 1997.
- Martínez Nogueira, Roberto, “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias” en Acuña, Carlos (compilador) Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina. Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, 2010.
- Orlandi, Hipólito y Olivieri Alberti, Alicia, “Las instituciones políticas de gobierno” en Orlandi, Hipólito, “Las instituciones políticas de gobierno/1”, EUDEBA, Buenos Aires, 1998.
- Orlandi, Hipólito, “La evolución histórica de las instituciones políticas de gobierno” en Orlandi, Hipolito “Las instituciones políticas de gobierno/1”, EUDEBA, Buenos Aires, 1998.
- Oszlak, Oscar, “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” en Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8. Buenos Aires, Argentina, 1977.
- O’DONNELL, G. y OSZLAK, O., “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, 1981.
- O’Donnell, G y Schmitter, P. “Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions”, Johns Hopkins University Press, 1986.
- Palermo, Vicente, ¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Buenos Aires, 2003.
- PRESSMAN, J. y WILDAVSKY, A., “Cap. V. Complejidad de la acción conjunta”, en Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, 1998.
- Suarez, Waldino, “El gabinete en América Latina: organización y cambio” en Contribuciones N° 1, año II, KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1985.

- Tamayo Sáez M; “El análisis de las políticas públicas”, en Bañon, R. y Carrillo E. (comps), La Nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- THOMPSON, KENNETH W., "Presidential Transitions: The Reagan to Bush Experience", University Press of America, Lanham, 1993.
- O’Donnell, G y Schmitter, P. “Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions”, Johns Hopkins University Press, 1986.

LEYES/DECRETOS:

Brasil

- Decreto N° 4199/02
- Decreto N° 7221/02
- Decreto N° 4225/02
- Ley N° 10609

Puerto Rico

- Ley N° 197

Sitios:

- Public Policy Forum: <http://www.ppforum.ca/>
- Ley de Transición Gubernamental: <http://www.transicion.pr.gov>
- Casa Civil: <http://www.casacivil.gov.br/>