

PROYECTO DE LEY

*El Senado y La H. Cámara de Diputados de la Nación
sancionan con fuerza de*

LEY

DEL TRASPASO DE GOBIERNO

Artículo 1.- Del Objeto. El objeto de la presente Ley es establecer las condiciones y mecanismos adecuados, que garanticen un traspaso de la gestión ordenada, responsable y transparente entre el Gobierno saliente y el entrante, que permita iniciar la transición hacia el traspaso de gobierno.

Artículo 2.- Principios. Los principios que rigen la presente Ley son:

Principio de previsibilidad: todos los actos de traspaso de gobierno deben ser reglamentados. La forma de traspaso y la documentación producida para tal efecto debe anticiparse al proceso de traspaso.

Principio de transparencia activa: Los sujetos obligados deben mantener a disposición permanente y de forma actualizada, como mínimo, la información, de acuerdo con lo que esta ley determina.

Principio de oportunidad y conveniencia: Los actos de gobierno tales como las designaciones de personal y funcionarios de los organismos centralizados y descentralizados y de las empresas del estado del Poder Ejecutivo Nacional, las representaciones internacionales plurianuales, las medidas presupuestarias, los contratos y los convenios firmados, cualquiera sea su forma, firmados en los últimos 120 días de gestión del Gobierno saliente, podrán ser sometidos a revisión por el Congreso dentro de los 100 días de asumida la presidencia.

Artículo 3. Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los organismos centralizados y descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional.

Artículo 4. Del Traspaso. El traspaso de gobierno es el proceso administrativo y jurídico mediante el cual el gobierno saliente entrega el mando al gobierno entrante. El gobierno saliente es el gobierno en funciones y el gobierno entrante inicia el día siguiente de emitida el Acta de Proclamación de las Autoridades Electas por la Honorable Junta Electoral Nacional.

Artículo 5: De la transición de gobierno. La transición es el proceso de cambio de las administraciones entrantes y salientes. Se inicia con la convocatoria del Poder Ejecutivo al acto eleccionario y culmina diez días hábiles después de la asunción del nuevo gobierno, independientemente de que ambas administraciones sean de un mismo partido político o que el presidente sea reelecto. Se divide en diferentes etapas:

i. Etapa Pre Electoral: se inicia con la convocatoria del Poder Ejecutivo al acto eleccionario y

finaliza el día de las elecciones generales nacionales.

ii. Etapa de Traspaso: se inicia el día siguiente de la proclamación de la fórmula ganadora y finaliza el día de la asunción del presidente electo.

iii. Etapa Post Asunción: se inicia el día siguiente de la asunción y finaliza 10 días después.

ARTÍCULO 6.- La Jefatura de Gabinete de Ministros tendrá a su cargo el proceso de transición y deberá el año previo a una elección presidencial incluir en la Ley de Presupuesto los recursos necesarios para llevar a cabo todo el proceso de transición establecido en esta ley y habilitar el espacio edilicio y los recursos físicos necesarios para desarrollar tales acciones.

ARTÍCULO 7.- Comité de Transición Saliente. El presidente en funciones deberá conformar el Comité de Transición Saliente que estará dirigido por el Jefe de Gabinete de Ministro. Se conformará con la convocatoria del Poder Ejecutivo al acto eleccionario y culminará sus funciones el día de asunción del nuevo gobierno. Los miembros del Comité de Transición Saliente serán publicados en el Boletín Oficial. Su función será:

a) Coordinar los Informes de Gestión elaborados por cada unidad administrativa.

b) Designar un responsable de la transición por cada ministerio y área de gobierno bajo su jurisdicción en cada unidad administrativa.

c) Capacitar y atender solicitudes de los futuros miembros del Comité Entrante. e) Preparar el cronograma de actividades de gestión para la transición en curso y publicarlo en el sitio web de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

ARTÍCULO 8. Planificación del traspaso. Durante el plazo de treinta días a partir de la publicación de la convocatoria a elecciones, se nombrará el Comité de Transición Saliente que deberá formalizar la planificación del proceso, definiendo sus objetivos, actividades y cronograma de ejecución. La misma deberá incluir un programa preparatorio al que asistirán los representantes designados por cada candidato formalmente inscripto para ser capacitados en materia de transiciones gubernamentales, quienes serán informados acerca de la planificación instrumentada por el Comité de Transición Saliente.

ARTÍCULO 9.- Comités de Transición Entrante. Todos los candidatos oficializados presentarán los miembros de sus Comités entrantes. Dichos comités serán capacitados por el Comité Saliente, durante la etapa Pre-electoral.

Al día siguiente del escrutinio provisorio, quien obtenga la cantidad de votos necesarios para ser proclamado presidente electo según establece el artículo 98 de la Constitución Nacional, enviará a los miembros de su Comité de Transición Entrante a los fines de coordinar el proceso de traspaso. Su función será recibir la información por parte del Comité Saliente, evaluarla y elaborar el Informe Final del proceso de traspaso.

ARTÍCULO 10.- Segunda vuelta electoral. Si hubiera una segunda vuelta electoral, los dos respectivos Comités de Transición Entrantes recibirán la información. El Comité de Transición entrante del presidente electo realizará el Informe final.

En caso de reelección presidencial no habrá necesidad de que conforme un Comité de Transición Entrante.

ARTÍCULO 11°. Informes de Gestión. Los informes de gestión tienen carácter de declaración jurada y especificarán:

- a. Nómina de empleados permanentes, transitorios y contrataciones de terceros, funciones y responsabilidades y remuneraciones.
- b. Estructura, organigrama, misión, funciones y programas de cada una de las unidades administrativas del Estado Nacional.
- c. Situación financiera de cada unidad administrativa y de las empresas de Estado con participación estatal mayoritaria incluyendo, en caso de que competa:
- d. Préstamos financieros en gestión, solicitados, otorgados, pendientes de aprobación.
- e. Endeudamiento total, especificando las obligaciones de corto plazo y contratos vigentes.
- f. Deuda con los proveedores del Estado Nacional.
- g. Licitaciones en proceso de adjudicación.
- h. Estado de las concesiones y obras públicas en curso
- i. Disponibilidad monetaria y liquidez del Tesoro Nacional
- j. Inversiones públicas.
- k. Inventario de los bienes muebles, inmuebles y recursos físicos por cada unidad administrativa.
- g. Inventario de Activos Digitales internos o externos entendiéndose estos últimos como todas las aplicaciones, bases datos, sitios, cuentas, perfiles y dominios, que representan al Estado Nacional en el ámbito digital y sean propiedad del mismo.

ARTÍCULO 12°.- Informe Final de Transición. El Comité de Transición Entrante deberá elaborar un informe final de la transición que deberá ser agregado al Discurso Inaugural del inicio de sesiones del Congreso de la Nación y publicado en la página web de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

ARTÍCULO 13°.- Sanciones. El incumplimiento de la presente ley será equivalente al delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público. Las exigencias establecidas del presente artículo no son obstáculos para la determinación de las responsabilidades civiles, políticas y penales que según el caso pudieran corresponder.

El Comité de Transición Saliente y cualquiera de sus miembros podrán ser demandados si no cumplieran con la presente ley.

ARTÍCULO 14°. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CARLA CARRIZO

FUNDAMENTOS

Señora presidenta:

El presente Proyecto de Ley es una representación del proyecto 8016-D-2016, que obtuviera media sanción el 23 de noviembre de 2016. Durante 2017 y 2018, el Honorable Senado de la Nación no trató la media sanción, es por ese motivo que debemos volver a iniciar el trámite legislativo de esta importante cuestión.

Este proyecto tiene como objeto regular el traspaso ordenado entre un gobierno saliente y uno entrante. Sostenemos que este traspaso debe estar guiado por los principios de transparencia activa, conveniencia, oportunidad y previsibilidad.

Los candidatos que ya ocupan cargos gozan de una ventaja distintiva sobre el resto, porque pueden manipular la opinión pública a través de las instituciones y los recursos del Estado. Para ello los Poderes Ejecutivos pueden habitualmente: aumentar la burocracia, los tribunales o el Ejército con personal afín. También pueden usar el presupuesto estatal para ofrecer contratos y favores al sector privado, y expandir sus poderes dentro del partido gobernante, bloqueando el surgimiento de candidatos alternativos. De esta manera, se vulnera la separación entre lo público y lo privado y la equidad en la competencia política, que depende de la discrecionalidad de los oficialismos en el gobierno, que se ve aumentada cuando no está obligado a informar.

El concepto de oficialismo se utiliza en varios países latinoamericanos para nombrar al grupo de los funcionarios que forman parte de un determinado gobierno y al movimiento o las ideas que brindan apoyo al mismo. Cuando se inicia un proceso electoral para renovar autoridades ejecutivas la prioridad debe ser aumentar el flujo de información entre el oficialismo y los posibles reemplazantes, con el fin de evitar sorpresas, y así aumentar la capacidad de planificación del gobierno entrante.

Desde 1983, en la Argentina hubieron siete traspasos a gobiernos entrantes electos popular y democráticamente. La regla no escrita de la entrega de mando, sin regulaciones sobre de qué manera se inicia el proceso de transición y qué contenido debiera tener funcionó hasta el 2015. En la entrega del poder de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner al Ing. Mauricio Macri se sucedieron diversos acontecimientos que hicieron luz sobre la fragilidad del contexto normativo que regula la transición y el traspaso presidencial. Nombramientos en el sector público, ausencia de datos de gestión, arbitrariedad y discrecionalidad en la información pública caracterizaron el último paso de mando.

Dada esta situación, con este proyecto tenemos como objetivo promover un traspaso ordenado e independientemente del cambio o la continuidad del gobierno, en caso de reelección, donde se busca promover la visibilidad y el acceso a la información sobre los actos de gobierno realizados.

Los antecedentes nos remiten a literatura comparada, la mayor parte de ella sobre el tema proviene de Estados Unidos. Las transiciones organizadas comenzaron con la transición de

Truman – Eisenhower, Estados Unidos es el primer país en regular la transición presidencial. La "Presidential Transition Act" de 1963 ordena el traspaso presidencial en EEUU: establece un financiamiento público al comité de transición para preparar el traspaso hacia un nuevo gobierno.

México y Brasil y Puerto Rico también tienen legislación orientada a regular el traspaso presidencial. En México el Congreso debe asegurar fondos para una institución que nace y termina con cada transición presidencial. En 2002, Brasil 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.

Las leyes de Estados Unidos y México establecen que el Congreso debe asegurar fondos para la creación de una institución de transición compuestas por funcionarios del gobierno saliente y el gobierno entrante que nace y termina con cada transición presidencial. En EEUU el gobierno saliente debe proveer todas las facilidades necesarias (consultores, staff, tecnología, travel expenses). El presidente en ejercicio nombra antes de la elección un equipo de gobierno que colaborará con el Presidente electo.

En Canadá también hay un Comité de transición que empieza a trabajar entre 12 y 18 meses antes de la elección. La continuidad del gobierno es responsabilidad primaria del Secretario de Gabinete (un funcionario que no se retira con el gobierno saliente). Este proporciona el asesoramiento sobre las actividades gubernamentales recientes y también proporciona reportes, informes, y documentos sobre las políticas estratégicas de gobierno sobre la agenda de gobierno. En Chile, hay un Centro de Gobierno compuesto por distintos organismos a cargo de funcionarios de carrera que asisten al presidente entrante en la transición.

En Argentina, según estimaciones de ASAP y Cippec (2015), el presidente electo deberá nombrar cerca de 1000 funcionarios, incluyendo el 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 los jefes de las Fuerzas Armadas, embajadores políticos y otros cargos de representación internacional donde el Estado debe refrendar la titularidad de quien los ejerce (por ejemplo: organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, entre otros).

Pero lo más alarmante es que hay una ausencia de mecanismos establecidos de producción, registración y archivo de la información. Es fundamental la elaboración de informes estratégicos y traspaso de información. El decreto de Brasil, antes mencionado, establece la elaboración de informes por parte de los ministerios y la creación de un portal web sobre la transición. Cada ministerio elabora libros de transición. Por otra parte, la ley de transición de gobierno de Puerto Rico prevé penas hasta 6 años de cárcel para los funcionarios públicos que destruyan documentos durante la transición. En esta línea, de creación y preservación de la información, en EEUU la Ley de Archivos Presidenciales de 1978 complementa la Ley de

Transición Presidencial. La ley regula el trabajo de Oficina de Registro de la Documentación. "Llegas sin nada y te vas sin nada", es el lema de la Oficina que tiene a su cargo la función de supervisar la transferencia de todos los documentos producidos en la Casa Blanca al Archivo Nacional, así como su posterior depósito en la biblioteca presidencial. El principio detrás es que todos los documentos producidos en la Casa Blanca son la propiedad del gobierno.

Creemos también muy importante regular la injerencia del gobierno saliente, por este motivo en los principios se establece que se podrá revisar los nombramientos realizados en los últimos 120 días. La experiencia internacional y nacional cuenta con precedentes en materia legislativa para regular las decisiones del gobierno saliente de forma que condicione a la nueva gestión. Por ejemplo, el régimen de responsabilidad fiscal de Mendoza tiene disposiciones especiales para las erogaciones en años de recambio de los ejecutivos. En República Dominicana está en discusión un proyecto de ley que señala que no podrán otorgarse pensiones, ordenar ascensos militares o policiales y contratarse nuevas obras públicas, que no sean aquellas específicamente establecidas en el presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos vigente. Por último, desde 1999, en el marco del Public Policy Forum que se realiza en Canadá se establecieron 6 buenas prácticas en materia de transiciones presidenciales. Una de ellas apunta a que el gobierno saliente evite tomar grandes decisiones durante los últimos meses de su mandato.

De este modo, la propuesta es otorgar un marco regulatorio con lineamientos generales y pautas específicas que den coherencia, previsibilidad y sobre todo garantizar a todos los ciudadanos tranquilidad. Y de este modo, contribuir al fortalecimiento de la calidad democrática, impulsando la transparencia de la gestión y facilitando la elaboración e implementación del plan de gestión del nuevo Gobierno.

El presente es reproducción de los expedientes 2332-D-2019, 0376-D-2021 y 2265-D-2023. Por todo lo expuesto, es que solicito la sanción del presente Proyecto de Ley.

CARLA CARRIZO