Descentralización y federalismo. Análisis del federalismo argentino. Coparticipación. Recursos y gasto público. Presupuesto Nacional. La importancia de las instituciones en la estructura del estado contemporáneo. La Policía como órgano del estado provincial.

V. El caso argentino

V.1. El presidencialismo argentino

Luego de lograr independizarse de España, nuestro país vivió un período caracterizado por la fragmentación territorial y por intensas luchas entre facciones que buscaban controlar las nuevas entidades políticas y definir su forma de organización. En este contexto, producto de la necesidad de las elites liberales de construir un orden político estable, se sancionó en 1853 la Constitución Nacional, con la ausencia de Buenos Aires, que se integró finalmente a la federación en 1860 (Saguir, 1998).

El texto constitucional procuró incorporar los principios derivados de la tradición republicana moderna: la soberanía popular por medio de la elección ciudadana de los representantes y la limitación de la arbitrariedad de los gobernantes por medio de una constitución que definiera los límites legales de la acción del estado y estableciera los derechos fundamentales de los ciudadanos. Pero el logro de tales objetivos requería la existencia previa de un poder estatal, con una fuente de legitimidad contraria a la de la monarquía hereditaria, con poder efectivo para resolver de manera inapelable los conflictos entre los grupos políticos en pugna por el monopolio de la representación popular.

Así fue como el esquema institucional propuesto por la constitución buscó combinar el origen electivo de los gobernantes, proveniente del republicanismo democrático, con una ideología conservadora que reclamaba la necesidad de centralizar el poder y fortalecer la autoridad del gobierno (Negretto, 2001).

Durante el trabajo de la Convención Constituyente de 1853, la Constitución Federal de Estados Unidos fue un modelo de permanente referencia para los intelectuales de la época, pues ofrecía un conjunto de instituciones que podían eventualmente resolver los conflictos políticos. En este sentido, mientras la estructura de gobierno presidencialista de la constitución estadounidense podía resultar funcional para consolidar un liderazgo nacional, la elección local de autoridades y la representación igualitaria de las provincias en un senado con iguales poderes legislativos que la Cámara de Diputados podía satisfacer las expectativas de los liderazgos locales (Negretto, 2001: 21-22).

Sin embargo, Juan Bautista Alberdi –cuya obra las *Bases* fue el principal documento de apoyo para el desarrollo de la labor constituyente– sostuvo la necesidad de desviarse en parte del omnipresente modelo constitucional norteamericano a la hora de diseñar las facultades del poder ejecutivo, en aras de incorporar una mirada más latinoamericana, que tuviera en cuenta el contexto específico de fragmentación territorial y luchas facciosas a nivel local. La

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

cuestión que preocupaba a Alberdi era organizar un poder central, lo necesariamente fuerte para controlar los poderes locales y lo suficientemente flexible para integrar a los antiguos gobernadores de provincia en una unidad política más vasta (Botana, 1977). De manera que la figura monárquica que había desaparecido con el colapso del orden colonial reapareció bajo la influencia republicana en la figura del presidente.

En palabras de Alberdi (1981 [1852]: 56), "los nuevos Estados de la América antes española necesitaban reyes con el nombre de presidente". El modelo al que Alberdi aconsejaba seguir en este aspecto era la Constitución Chilena de 1833, que parecía haber encontrado la buscada fórmula para la estabilidad política en tierras rebeldes como las de América Latina (Gargarella, 2004). Según el jurista argentino, dicha constitución combinaba, mediante el enorme poder del presidente, la firmeza y las garantías públicas de orden que ofrecía la monarquía, pero en el marco de un gobierno republicano (Etchemendy, 1995).

De esta manera, si bien las constituciones Norteamericana y Argentina planteaban un esquema presidencial-federal básico, la primera terminó otorgando mayor poder y autonomía a los estados, acentuando su carácter federal, mientras que el diseño argentino estructuró un poder ejecutivo considerablemente más fuerte. Esto último puede verificarse en que, entre otras atribuciones, el presidente argentino, a diferencia del estadounidense, tiene capacidad de iniciativa legislativa, se lo denomina jefe supremo de la nación, se le encarga la administración general del país y puede declarar el estado de sitio con el congreso en receso (Etchemendy, 1995: 2-3).

Asimismo, el poder ejecutivo ha declarado la intervención federal en distintas provincias en múltiples oportunidades haciendo uso del artículo 6 de la Constitución, lo que constituye una clara intromisión sobre la autonomía de las provincias. Introduciéndonos en un análisis actual de la figura presidencial, de acuerdo a la Constitución Nacional, el presidente de la nación, que es el titular del poder ejecutivo, tiene por principales funciones ser el jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país, así como aplicar las leyes aprobadas por el congreso.

Consecuentemente, en el artículo 99 de la Constitución se faculta al presidente a aprobar las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes y a participar en la formación de las mismas mediante su promulgación o veto y su publicación.

La reforma constitucional de 1994 introdujo dos cambios sustantivos con respecto al poder ejecutivo. Por un lado, incorporó en el artículo 100 la figura del Jefe de Gabinete de Ministros dentro del poder ejecutivo, con la pretensión de moderar el presidencialismo, otorgándole funciones en parte semejantes a las de los primeros ministros en los sistemas parlamentarios, actuando así simultáneamente como interlocutor frente al congreso y como ministro coordinador dentro del poder ejecutivo.

En segundo lugar, las atribuciones legislativas del presidente fueron reforzadas con la reforma constitucional al incluirse en el artículo 99 (inciso 3) la facultad del presidente de dictar

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

Decretos de Necesidad y Urgencia en circunstancias excepcionales y siempre que no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos. Esta incorporación en la Constitución le otorgó carácter legal a una práctica que los presidentes argentinos llevaron adelante desde 1853 ante situaciones de notable gravedad institucional o crisis económica (Ferreira Rubio y Goretti, 1996).

De esta manera, la constitucionalización de los decretos de necesidad y urgencia estableció la formalización de una práctica que implicaba una fuerte concentración de poder en el ejecutivo en detrimento del poder legislativo: "Al dictar decretos de necesidad y urgencia el presidente 'legisla' y, asumiendo facultades del Congreso, modifica o deroga leyes o sanciona normas con rango de ley. En este sentido, los decretos de necesidad y urgencia hacen excepción transitoria al principio de división de los poderes que establece la Constitución argentina de acuerdo a la matriz norteamericana que heredó, ya que a través de estos decretos el ejecutivo dicta normas con rango y fuerza de ley, incluso modificando o derogando las leyes vigentes" (Ferreira Rubio y Goretti, 1996: 449-50).

Si bien los decretos de necesidad y urgencia fueron incluidos en la Constitución Nacional con el propósito de fortalecer el poder del presidente, resulta importante observar que el logro de tal propósito depende tanto de factores políticos como institucionales. En este sentido, la existencia de reglas de aprobación flexibles de los decretos y el nivel de apoyo partidario que tiene el presidente en el Congreso influyen sobre la capacidad real que otorgan estos decretos al poder ejecutivo para tener una mayor participación legislativa (Negretto, 2002).

El federalismo argentino

En virtud de la forma federal de gobierno adoptada por la Argentina, nuestro país se encuentra dividido funcional y territorialmente en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El federalismo argentino, establecido en la Constitución de 1853, es preexistente a la Nación, en tanto las provincias eran tales antes de ser partes del estado-nación argentino. La Constitución se basó en gran medida en los escritos de Juan Bautista Alberdi, quien impulsó un orden federal de carácter centralista el cual se inclinaba hacia la preponderancia de la nación sobre las provincias con el objetivo de reconstruir la unidad política: "...el presunto equilibrio entre los factores unitario y federal, sobre el cual descansaba la Constitución sancionada por el Congreso de 1853, tenía por objeto instaurar una autoridad presidencial y un poder ejecutivo [...] con plena capacidad para ejercer en todo el territorio el monopolio de la coacción física y el monopolio de los recursos fiscales. Para lo primero, Alberdi recomendaba el estado de sitio y la intervención federal. Para realizar el segundo cometido era necesario que el gobierno federal controlase los recursos de la aduana de la provincia de Buenos Aires" (Botana, 1993: 227).

El carácter centralista del federalismo se evidenció en el hecho de que el estado nacional era el que definía los límites a la autonomía de las provincias. Así, la Constitución establece que

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

“las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal...” (artículo 121) y que las mismas “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas” (artículo 122), pero cada una de las unidades provinciales dicta su propia Carta Magna basándose en lo dispuesto por el artículo 5, que establece que las constituciones provinciales deben estar de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (artículo 123).

A pesar de este carácter centralista del federalismo, las interminables guerras civiles que se extendieron hasta 1880 imposibilitaron consolidar la soberanía del gobierno nacional. El contexto político y social se caracterizó por el conflicto entre el gobierno federal y las provincias más poderosas, encabezadas por Buenos Aires.

Así, durante la primera etapa posterior a la sanción de la Constitución, las provincias leales a Justo J. de Urquiza, líder de la Confederación Argentina, que defendían la Constitución sancionada y la idea de participar de los ingresos de la aduana, se enfrentaron con la provincia de Buenos Aires, gobernada por Bartolomé Mitre, que defendía una mayor autonomía de Buenos Aires. Luego de la derrota del ejército de Urquiza en la batalla de Pavón en 1861, los tres poderes del gobierno federal se instalaron en la ciudad de Buenos Aires y Mitre fue elegido presidente de la nación.

Sin embargo, siguieron existiendo desafíos al monopolio del poder de coacción del gobierno central, principalmente desde Entre Ríos, liderada por Urquiza, y desde la facción Autonomista liderada por Adolfo Alsina en la provincia de Buenos Aires, que apelaba a una separación total del resto del país. Recién en 1880, bajo la presidencia de Avellaneda y luego de la primera intervención federal a Buenos Aires ante la insurrección de su gobernador, el gobierno nacional logró establecer su predominio por sobre las provincias. En este contexto, y para salvar los problemas existentes entre las provincias y el poder central, se federalizó el territorio de la ciudad de Buenos Aires, convirtiéndola en capital de la Nación e incluyendo en ella la aduana, y se definió que existiera un parlamento bicameral, donde estuvieran representados los ciudadanos del estado nacional (cámara de diputados) y los estados provinciales (cámara de senadores).

Con la reforma constitucional de 1994 se realizaron cambios en el órgano federal por excelencia, la cámara alta del Congreso, elevando el número de senadores de 2 a 3 por provincia, reforzando de esta manera el papel de las provincias más pequeñas.

Del mismo modo la forma de elección de los senadores fue modificada, pasando de una forma indirecta a una directa, lo cual ha sido puesto en debate. Otra modificación que fue hecha en este órgano fue el acortamiento del mandato de los senadores, pasando de 9 a 6 años.

Existe un fuerte debate acerca del funcionamiento del federalismo en nuestro país, el cual se vincula fundamentalmente con un profundo centralismo económico y un marcado federalismo político. En este sentido, notamos dos hechos que sucedieron en la Argentina en

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

forma concomitante en los años ’90. Por un lado, se erosionaron las economías provinciales, a raíz del traspaso a las provincias de las facultades que antes dependían del ejecutivo nacional sin el traspaso consecuente de los recursos para afrontar semejantes responsabilidades. Por otro lado, y en forma simultánea, se intensificaron los intercambios entre los gobernadores y el poder ejecutivo nacional en lo que respecta al proceso de toma de decisiones nacionales. El primer proceso reforzó el centralismo económico.

Argentina presenta un alto nivel de centralización de los ingresos, donde más del 80% de la recaudación impositiva la realiza el gobierno federal. En paralelo, se ha ido manifestando en las últimas décadas un proceso de descentralización sobre todo en las áreas de salud y educación por el cual las provincias adquirieron mayor responsabilidad en términos del gasto público, llegando en la actualidad a ser responsables por casi el 50% del gasto público total. En pocas palabras, existe un acuerdo en la literatura sobre que Argentina presenta un alto nivel de centralización de la recaudación y altos niveles de descentralización del gasto provincial (Jones, Sanguinetti y Tommassi, 2000; Tommassi, Saiegh y Sanguinetti, 2001). Dados los niveles de centralización de la recaudación y descentralización del gasto, más de un 70% del gasto provincial es financiado mediante transferencias realizadas por el gobierno federal, y menos del 30% es financiado con recursos propios de las provincias. Argentina afronta este desequilibrio a través de un sistema complejo de transferencias intergubernamentales, siendo el principal componente de dicho sistema el *régimen de coparticipación federal de impuestos*.

El segundo proceso al que hacíamos referencia nos lleva a la dimensión política del federalismo. ¿Qué ocurre con el mismo? Los gobernadores de provincia, valiéndose de su presencia institucional en el senado nacional, cuentan con una considerable capacidad de negociación a la hora de acompañar o rechazar las iniciativas del poder ejecutivo. Las provincias menos habitadas, por la sobrerrepresentación que la Constitución les otorga en el Senado, y también de distintas normas que ampliaron su participación en la Cámara de Diputados, cuentan con un considerable poder en sus negociaciones con el gobierno central. En la década del ’90, Carlos Menem formó una coalición de legisladores provenientes de estas provincias para impulsar sus reformas en el Congreso Nacional, transfiriendo a cambio a estos distritos (de “bajo mantenimiento”, por su menor población) recursos que sus gobernadores demandaban. El aumento del número de senadores por provincia ha dado aún mayor poder a las provincias más chicas, en tanto éstas suman el 80% de las bancas.

Por otro lado, la competencia partidaria también es importante para entender la dinámica de las políticas públicas en el federalismo. Según Riker (1975), la estructura más nacionalizada o desnacionalizada de los partidos políticos tiene consecuencias sobre el nivel de centralización o descentralización del estado, ya que las relaciones de poder existentes en la arena partidaria se trasladan a la toma de decisiones públicas. En este sentido, si bien en los últimos veinte años la Argentina asistió a la consolidación de una democracia competitiva, ésta no ha sido acompañada por la consolidación de su sistema de partidos (Calvo y Escolar,

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

2005). Podemos decir, en los términos de Peter Mair (1997), que pasamos de una estructura de la competencia partidaria cerrada y predecible a otra abierta e impredecible. El diagnóstico general de la situación del sistema de partidos argentino señala que, en consonancia con lo expuesto por autores como Calvo y Escolar (2005), encontramos una reconfiguración del entorno político partidario. Hacia las elecciones de 2003, los índices de competencia política que estos autores analizan describen un sistema de partidos fragmentado en el plano nacional a partir del surgimiento de nuevos partidos, que convive con sistemas partidarios provinciales que tienden a conservar patrones de competencia estables y concentrados, aislados de los crecientes niveles de competencia en el orden nacional. Así, en los últimos años, la desarticulación del bipartidismo tradicional que alternaba el poder entre radicales y peronistas ha cedido espacio a una nueva configuración política, que revela un mayor número de actores partidarios involucrados y la formación de coaliciones gubernamentales más amplias (Abal Medina y Ratto, 2006).

En la Argentina, el interés por la organización federal –de Rodolfo Rivarola a Natalio Botana– es un tema clásico de la ciencia política. En tiempos más recientes, la consolidación democrática y los procesos de descentralización de los años ’90 profundizaron el interés por estas temáticas; es posible encontrar diversos textos que se ocupan de ello: la evolución histórica de la relación entre niveles de gobierno, los impactos que distintas secuencias en los procesos descentralizadores pueden tener sobre el balance intergubernamental, las causas de la descentralización en los poderes relativos de uno y otro nivel, los contextos fiscales en los que ocurrieron estas reformas, y los procesos de descentralización del nivel provincial al municipal de gobierno, entre otros. A su vez, el federalismo electoral y partidario ha recibido similar atención. Se han publicado artículos y libros sobre el sesgo mayoritario en las legislaturas provinciales, los componentes territoriales de la reforma económica de los años ’90, la distribución clientelar de recursos a electorados subnacionales, las transformaciones del sistema partidario, las reformas electorales subnacionales, entre otros temas.

La relevancia de las instituciones estatales

Las instituciones configuran los marcos formales e informales que orientan la acción gubernamental, delimitan competencias y preservan la legitimidad del poder.

Cada institución cumple funciones específicas dentro del Estado: legislar, ejecutar, administrar justicia y controlar. Su solidez asegura la previsibilidad de las políticas públicas y la protección de los derechos ciudadanos.

La burocracia institucional canaliza recursos y garantiza continuidad administrativa, transformando decisiones políticas en servicios tangibles para la sociedad.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

La Policía como órgano del Poder Ejecutivo provincial

La Policía provincial es un órgano clave del Poder Ejecutivo en Santa Fe. Tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro del territorio y cumple la misión de proteger la vida, la integridad y la propiedad de las personas.

Sus principales atribuciones son:

- Prevención del delito mediante patrullajes y presencia disuasiva.
- Investigación de ilícitos y recolección de pruebas.
- Coordinación con el Poder Judicial y el Ministerio Público para la persecución penal.
- Auxilio a la comunidad en emergencias y catástrofes.

La Policía como garante del monopolio de la fuerza legítima

Según la clásica definición weberiana, el Estado moderno se define por su monopolio de la coerción legítima. La Policía, en su rol provincial, encarna ese atributo al actuar bajo un mandato legal y con controles institucionales.

La rendición de cuentas interna (inspecciones sectoriales) y externa (poder judicial, legislativo y organismos de derechos humanos) es esencial para equilibrar eficacia operativa y respeto por las libertades.

Conclusión

Las instituciones conforman la espina dorsal del Estado contemporáneo, dotándolo de estabilidad, legitimidad y capacidades de acción. En Santa Fe, la Policía provincial ejemplifica el papel del órgano encargado de garantizar el orden público y la convivencia. Su estructura jerárquica, respaldada por marcos legales claros, permite coordinar la prevención, la investigación del delito y la asistencia comunitaria.

No obstante, la modernización constante —tanto normativa como operativa— es imprescindible para responder a nuevos desafíos sociales y tecnológicos. Solo a través de un equilibrio entre eficacia y respeto a los derechos fundamentales, la Policía mantendrá su legitimidad y fortalecerá la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.