



## LA ARTICULACIÓN VERTICAL DE POLÍTICAS: EL CASO DEL INTA

### MULTIESCALAR POLICIE: THE CASE OF INTA

#### **Autor**

Vigil, José  
Valentinuz, Marcos

#### **Email**

[jvigil@fce.unl.edu.ar](mailto:jvigil@fce.unl.edu.ar)

#### **Eje temático**

Administración

#### **Palabras claves**

Articulación vertical de políticas – gobernanza multiescalar – INTA – Santa Fe

#### **Resumen**

El trabajo propone una revisión crítica breve de las ideas conceptuales y metodológicas vinculadas a la discusión de que en la literatura reciente comienza a conocerse como la coordinación vertical intergubernamental o la gobernanza multiescalar. Se intenta una aproximación teórico metodológica para avanzar en un estudio de caso en la provincia de Santa Fe, en la política industrial regional, tomando como eje de análisis un ente estatal descentralizado: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Santa Fe aparece como un espacio útil para el estudio de la articulación vertical por una serie de reestructuraciones morfológicas que experimentó en la estructura estatal y que habilitaron la aparición de políticas industriales que requerían conexión entre el estado nacional, regional y municipal, y con la sociedad civil. El INTA encarnó justamente esas transformaciones de políticas que proponemos estudiar. Intentaremos responder: ¿fue el INTA una institución que participó de las articulaciones inter-gubernamentales en Argentina? ¿Cómo fue la articulación con el Estado Nacional y Provincial via INTA en la aplicación de la política industrial metalmeccánica?



## 1. Introducción

El trabajo analiza la dinámica del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), un ente descentralizado del Estado Nacional argentino bajo la órbita del Ministerio de Agroindustria encargado de la investigación, extensión y promoción tecnológica de actividades vinculadas a la industria agropecuaria argentina, en el marco de discusión sobre las relaciones intergubernamentales de políticas orientadas al fomento de la producción de maquinaria agrícola en la provincia de Santa Fe durante el período –reciente- en el que argentina experimentó una dinámica económica que algunos analistas dieron en llamar “nuevo desarrollismo” (2003-2015).

El objetivo de analizar un organismo como el INTA en el marco de las relaciones intergubernamentales (nación-provincia-municipio) en una rama industrial específica es propuesto justamente para comprender las formas de funcionamiento de la gobernanza multinivel en una estructura estatal que ha venido sufriendo una serie de transformaciones morfológicas importantes.

Dos movimientos describen esas transformaciones. Por un lado, tuvo un primer movimiento de **dispersión de funciones** coincidente con el traspaso de competencias temprano en los 90s hacia las instancias subnacionales basado en la idea de obtener “disciplina” fiscal, desasfiar los espacios locales del peso del Estado (nacional) para liberar sus potencialidades (una reivindicación del regionalismo económico y el desarrollo local), acercar al hacedor y beneficiario de las políticas para mejorar su diseño y ejecución, al tiempo que abrir la capacidad de decisión hacia la mayor inclusión de la sociedad civil. Esta dinámica de dispersión de funciones se produjo además en un esquema de distribución de recursos y gastos que combinaba el reparto de tributos entre instancias, con un sistema complementario de *transferencias* fiscales intergubernamentales. El resultado, fue una explosión del pluralismo institucional horizontal y vertical para la ejecución de la política, aunque con una gran *dispersión* de funciones, superposición de temas, omisión de territorios y sujetos beneficiarios, y hasta contradicción entre políticas aplicadas por las diferentes instancias. Por otro lado, fruto de la falta de coordinación, surgió un segundo movimiento, aun en evolución, de **reconstrucción institucional** de coordinación vertical y que comenzó a discutir la interrelación de los niveles o relaciones intergubernamentales verticales analizando los ajustes y negociaciones que permitan esa articulación, pero evitando un retorno a la centralización inicial.



La articulación vertical intergubernamental de políticas ha tomado un nuevo impulso en los últimos años, tanto desde el campo de la ciencia política (Subirat 2019) como de la administración pública (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012), y de la política económica e industrial, intentando complementar otros abordajes anteriores y más tradicionales como los vinculados al estudio del federalismo fiscal (Cao y Vaca, 2017), de los abordajes de la descentralización económica y funcional, del constitucionalismo Bidart Campos (1993), e incluso del desarrollo regional y local, todos los cuales han trabajado de una u otra manera problemas específicos de la articulación vertical. Sin embargo, no abundan aun los trabajos conceptuales, y mucho menos las investigaciones empíricas que suelen aportar detalles de las características de las negociaciones intergubernamentales, en un tema que las demanda, puesto que la regulación suele ser mínima (para la distribución de recursos y transferencias). Veremos más luego porqué los abordajes de la articulación vertical intergubernamental puede complementar esos otros enfoques.

En ese marco, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) ofrece un interesante campo de análisis.

- **Primero**, es un organismo que se vio influenciado por esos movimientos de dispersión de funciones y reconstrucción institucional.
- **Segundo**, es un organismo dotado de autarquía operativa y financiera del Estado nacional, pero con gran llegada a los espacios regionales y locales donde requiere articular su política: como dato, el INTA posee 15 Centros Regionales que contienen a 51 Estaciones Experimentales, y 6 Centros de Investigación que contienen a 23 Institutos de Investigación, todos distribuidos a lo largo del territorio argentino. Es decir, es un buen ejemplo posible de articulación de políticas.
- **Tercero**, además de la articulación vertical, el INTA es un organismo que atraviesa el ámbito de la política *macro nacional industrial*, junto con la *política sectorial* (maquinaria agrícola), y la *política económica regional*, útil para analizar la articulación horizontal: sobre todo durante el período de estudio propuesto, el INTA participó en foros de competitividad regional, integró comités de políticas de fomento a aglomeraciones industriales, participó en programas de exportación de PyMEs, etc.
- **Cuarto**, por su vinculación con la maquinaria agrícola, el INTA ha tenido gran llegada a la provincia de Santa Fe, donde radicamos fuertemente el análisis,



y donde la maquinaria agrícola es un sector estratégico (por su historia y su escala).

Para el caso de Santa Fe, existen algunos indicios que indican que la vinculación entre la instancia estatal Nacional y la Provincial (Santa Fe), o lo que estamos dando en llamar gobernanza multinivel, tuvo algunos sinsabores (Vigil & Priolo, 2014; Vigil, 2016), y poco se ha estudiado sobre un organismo como el INTA y sus relaciones verticales. En este sentido, nos preguntamos: ¿fue el INTA una institución que participó de las articulaciones inter-gubernamentales en Argentina? ¿De qué manera lo hizo? ¿Reflejó los problemas de los movimientos de dispersión y reconstrucción institucional que mencionamos? ¿Cómo y para qué aspectos funcionó esa instancia (INTA) de articulación de la política industrial? ¿Qué rol cumplió el INTA en el fomento a la producción de maquinaria agrícola en Santa Fe? ¿Cómo fue la articulación con el Estado Nacional y Provincial en este proceso?

## 2. Las instancias estatales y sus *cantares*: cuestiones preliminares

La discusión conceptual sobre la distribución de funciones entre las instancias institucionales del Estado en países con divisiones políticas verticales en general suele discurrir sobre las ventajas de la **autonomía** de acción de las instancias **subnacionales** para disponer de sus propios recursos y definir –mejor- sus prioridades de gasto, respecto de las instancias **centrales**, que a su vez reclaman la capacidad de decisión central para dirigir el rumbo general político-económico, orientar el gasto e intentar equilibrar las diferencias interregionales (e incluso de ganar eficiencia en las potestades tributarias desde que se sostiene que la instancia nacional tiene mejor escala para administrar tributos). Cierta parte de la bibliografía **NACIONALISTA** (utilizamos esta expresión para identificar algunos de los enfoques que priorizan la instancia nacional de política, no la idea de *nación*) pregonan que las instancias nacionales son y siguen siendo las instancias por excelencia de dirección política-económica (Brenner 1999a, 1999b, 2009; Jessop 1996). Mencionamos tres aspectos relevantes de su planteo:

*Primero*, tienden a indicar que las dinámicas globalizantes de las empresas transnacionales que buscan evadir o saltar las regulaciones nacionales y moverse a espacios de producción menos hostiles para la acumulación de capital (donde



exista mano de obra más barata, donde exista menos presión impositiva, o donde exista más flexibilidad legislativa), son quizás la mayor causa precisamente de la pérdida de centralidad de los Estados nacionales (Coe, Dicken, and Hess 2008; Dicken and Malmberg 2001; Yeung 2000, 2005, 2009). La globalización capitalista entonces atenta contra la habilidad del Estado nacional, y eso debe revisarse.

Si bien estas versiones en ocasiones suelen reconocer que las instancias subnacionales pueden a veces otorgar mayor efectividad e innovación a la política (justamente porque se diseña y ejecuta localmente), el mayor *valor* de resguardado –sostienen– debe ser la habilidad de direccionar la economía desde la instancia nacional. Entonces, cualquier pérdida de autoridad de la instancia nacional hacia las instancias subnacionales o incluso supranacionales, atentaría contra la habilidad del Estado para dirigir el rumbo político-económico dentro de sus fronteras. Y cuanto más descentralizado, menos capacidad de orientar el gasto e intentar equilibrar las diferencias interregionales (e incluso de ganar eficiencia en las potestades tributarias desde que se sostiene que la instancia nacional tiene mejor escala para administrar tributos)<sup>1</sup>.

*Segundo*, desestiman (los “nacionalistas”) algunas vertientes o planteos más (neo)*institucionalistas* sobre la coordinación institucional indicando que éstos pierden su tiempo cuando focalizan en la “coordinación” (Jordana 2001) antes que focalizar en la dinámica económica y en el movimiento de fuerzas de los actores económicos: por ejemplo, en la existencia de grupos económicos concentrados y/o monopólicos con habilidad para direccionar políticas, en la existencia de burguesías predatorias y rentistas sobre las finanzas públicas, en el predominio de élites locales con intención de apropiarse del proceso decisorio, etc... (Azpiazu, Basualdo, and Schorr 2001; Basualdo 2000; Kulfas and Schorr 2000). Entonces, para los “nacionalistas, los institucionalistas descuidan estos aspectos en los diagnósticos de sus marcos conceptuales, y al hacerlo, pecan de ingenuos, por decirlo en forma poco amistosa.

*Tercero*, los nacionalistas alegan finalmente que los estudios de coordinación intergubernamental tampoco se detienen a considerar aspectos centrales desde el punto de vista de la *capacidad institucional* del Estado (descentralizado, local y/o regional) como la calidad burocrática o administrativa de las instituciones, la

---

<sup>1</sup> Para el caso argentino ver por ejemplo (Cetrángolo and Jiménez 2004)





habilidad de las estructuras estatales de cada instancia de gobierno para producir, aplicar y coordinar política, y que –agregan- suelen ser más deficientes a mayor descentralización de funciones y traspaso de competencias (Falleti 2005; Rey 2011).

En definitiva, sostienen los “nacionalistas”, la coordinación institucional vertical, interescalar, es relevante, aunque secundaria.

Por su parte, los planteos **SUBNACIONALISTAS**, que otorgan mayor relevancia a la instancia subnacional y reivindican la habilidad de los espacios locales para generar y diseñar mejores políticas y hacerlas más eficientes en la práctica, también tienen su planteo certero. Por ejemplo:

*Primero*, indican que la supuesta pérdida de centralidad del Estado nacional suele traducirse en mayores *oportunidades* de los espacios subnacionales de insertarse activa y eficientemente en los procesos de globalización, vía por ejemplo las cadenas de agregación de valor y acumulación a escala global (Gereffi 2001; Gereffi, Humphrey, and Sturgeon 2005). De hecho, una buena parte de los comentaristas de la globalización describen a la arquitectura económica global actual en forma de *redes de interacción entre espacios locales o regionales* de todo el mundo (Messner 2003). Económicamente, existen una gran cantidad de aportes que indican que las instancias subnacionales son las generadoras de la riqueza, movilidad y acumulación (Morgan 1997, 2007), y que la aglomeración y la concentración de dinámicas económicas a nivel regional son tendencias inevitables (Porter 1998). Política e institucionalmente existen una gran variedad y cantidad de voces más extremas que hasta sugieren que los Estados nacionales tienen ya poca habilidad de gestionar sus propias dinámicas económicas.

*Segundo*, suelen sostener que la tendencia a centralizar (o acumular en la escala nacional) las acciones, las políticas, los programas y la capacidad de decisión, es inversamente proporcional a la habilidad de conocer y entender correctamente los problemas regionales en virtud, precisamente, de la gran variedad de conformaciones espaciales regionales, sus dinámicas económicas, sus particularidades históricas, sus tramas sociales y políticas y sus conflictos actuales que no pueden ser tratadas desde el centro y de manera uniforme (McCann and Ortega-Argilés 2013). ¿Por qué habría que pensar que la capacidad de resolver problemas en la sociedad y en la economía depende de



un grupo de elites gubernamentales, generalmente localizadas en el centro?, disparan.

*Tercero*, sostienen finalmente que la descentralización fomenta la *participación* de los actores sociales en la resolución de los problemas, y que esa participación en definitiva contribuye a una mayor eficiencia de la política. En buena medida, el planteo de fondo es que el valor a preservar de la participación, la iniciativa local, y la acción conjunta entre el Estado y la sociedad civil están por encima de la preservación del valor de la capacidad de dirección de la política económica dentro de las fronteras nacionales (una exaltación de las supuestas ventajas de la idea de la “gobernanza” (Boisier 2004; De Mattos 2004). Incluso, sostienen que la *regionalización* de las decisiones ayuda a dar lugar al *pragmatismo* y que eso es una virtud para la eficiencia de las políticas (Allen 2008).

En ese marco de la discusión entre nacionalistas y subnacionalistas, resurgió con fuerza la idea de la **rearticulación de instancias estatales** para el diseño y aplicación de políticas. Por ejemplo, comenzó nuevamente a prevalecer en las recomendaciones provenientes de los académicos y analistas hacia los *policy makers* y hacia los tomadores de decisiones políticas la idea de que la política (sea nacional, regional, o local) ya no debía pensarse de forma monocausal, unidireccionada, o de forma vertical *top down*, o con el Estado como diseñador y *emisor* único de la política, y la sociedad o los actores económicos y sociales como *receptores* inertes de la política, sino que, justamente, debía abrirse lugar hacia el *policentrismo* (gobernanza multinivel o *policéntrica* o *gobernanza interactiva* (Torfing et al. 2012). Es decir, parecía indicarse que la política se constituía y discurría a partir de un *sistema continuo de negociación* simultánea entre los diferentes niveles de regulación o bases de administración y donde la “autoridad” o la capacidad de decisión “circula” no solo entre esos diferentes niveles de regulación verticales (supranacional, nacional, regional, local) sino que también esa capacidad de decisión está dispersa horizontalmente entre diversos actores de la sociedad civil, o sectores e instituciones o grupos de interés o esferas de influencia del ámbito económico, social y político que cada contexto territorial pueda ofrecer.

Y si esto era cierto, traía entonces necesariamente al centro de la escena la idea de la articulación y/o coordinación: **¿cómo se vinculan/coordinan todos estos actores e intereses simultáneos en una política más o menos coherente?**



### 3. Las formas teórico-empíricas posibles de la vinculación vertical regional-nacional

En los países federales la organización gubernamental suele configurarse a partir de tres niveles de gobierno o de administración (o de **escalas**) que “administra” espacios territoriales determinados: una administración central o nacional, una administración regional o provincial, y una administración local o municipal (o comuna), suelen ser lo más comunes (Cao and Vaca 2017), aunque ha crecido la organización supranacional de manera exponencial, con una gran cantidad de funciones delegadas desde las instancias nacionales. En ese marco, a su vez, la distribución de funciones y responsabilidades entre instancias de gobierno no suele ser del todo precisa, ni en los textos constitucionales, ni en las normativas descendientes de la constitución, ni en las reglamentaciones específicas de la coordinación interinstitucional, dejándose un gran espacio de negociación y reacondicionamiento constante, en parte porque resultaría sumamente difícil prever todas las situaciones posibles que deban resolverse vía la coordinación y articulación de instancias, y en parte porque la dinámica social y económica puede requerir cierta flexibilidad para el reacomodamiento y el pragmatismo, que se perdería en una excesiva reglamentación formal (Goyburu 2015).

La ciencia política suele arrastrar una vieja clasificación de las dinámicas de las relaciones intergubernamentales que las divide básicamente en tres grandes modelos institucionales genéricos que representan las distribuciones de funciones<sup>2</sup>:

- la concentración de facultades en una sola escala institucional, también conocido como *monopolio institucional absoluto*, en el que todas las funciones posibles de política están concentradas, generalmente, a escala nacional, que acapara las facultades de decisión en todas las materias regulables. También llamado modelo “inclusivo”, de jerarquía, donde lo subnacional es una extensión del centro.

---

<sup>2</sup> Esto según una típica y clásica clasificación de la ciencia política tomada y adaptada de (Cohen and Peterson 1997). También seguida en (Cao and Vaca 2017) y en (Jordana 2001).





- la distribución de funciones entre diferentes instancias institucionales, también conocido como *monopolio institucional distribuido*, en el que cada escala o instancia asume de forma más o menos clara y precisa, alguna actividad o función de gobierno, o materia o aspecto gobernable, siempre y cuando la materia o el área a regular lo amerite: casos típicos vendrían a ser las funciones o facultades vinculadas a Policía Federal, la Aeroportuaria, la Prefectura y la Gendarmería Nacional, a nivel nacional, y luego las Provincias, las policías de cada jurisdicción), aunque aun así siempre hay puntos de necesaria coordinación. También conocido como modelo “separado”, pues hay una rigurosa distinción de funciones entre las instancias o esferas de gobierno.
- la distribución compartida de funciones o de tareas entre las diferentes instancias institucionales o escalas gubernamentales, también conocido como pluralismo institucional, o modelo “superpuesto”, en el que las funciones, tareas o responsabilidades se distribuyen, pero también se comparten, tareas y responsabilidades de una misma materia o aspecto gobernable entre las diferentes instancias o niveles políticos de gobierno; *participando incluso organizaciones públicas no estatales o el sector privado*. Un modelo que requiere quizás la mayor **coordinación y cooperación** constante de actividades. Aquí es donde pueden existir diferentes “mecanismos” de coordinación. En algunos casos vía instituciones ya existentes (por ejemplo, dentro del poder legislativo, con cámaras o comisiones especiales de representaciones de diferentes actores políticos partidarios y niveles de gobierno), en otros casos vía instituciones nuevas creadas *ad hoc* para la coordinación y/o articulación (consejos federales, etc.).

Tipos ideales de dinámicas de relaciones intergubernamentales			
	Monopolio institucional	Monopolio institucional distribuido (separación)	Pluralismo institucional (cooperación/negociación)
Nación	Tarea A, B y C	Tarea A	Tarea A, B y C
Provincia	-	Tarea B	Tarea A, B y C
Municipio	-	Tarea C	Tarea A, B y C



Ahora bien, suele indicarse que *el divorcio entre los niveles del Estado -y su consecuente funcionamiento parcelado- es obsoleto e inapropiado en el marco de la creciente complejidad social*, y que por tanto existe una marcada tendencia a priorizar en las formas de organización política y económico-social, los mecanismos **pluralistas institucionales**. Eso no invalida que la tendencia tenga también muchas debilidades (Cao and Vaca 2017). Por ejemplo, pueden mencionarse tres áreas sobre las que suelen sobrevolar las críticas:

- el alto estándar de sofisticación y complejidad en los aparatos estatales involucrados que se precisa para el desarrollo y efectividad de la coordinación;
- la opacidad de cara a la ciudadanía que puede generarse debido al formato de trabajo, basado en una continua negociación entre las partes;
- la influencia que las negociaciones entre ejecutivos de diferente signo político pueden ejercer en el sentido de diluir la competencia democrática entre partidos y en las pugnas internas partidarias.

#### 4. ¿En qué consiste la coordinación vertical regional-nacional?

Quizás la ciencia política sea la que más se ha encargado trabajar la idea de la coordinación intergubernamental. Como dato, existen todavía pocos trabajos que analicen las estrategias de vinculación intergubernamental de la gestión de políticas a múltiples geografías ej.:(Abal Medina 2009; Chiara 2016; Jordana 2001; Ramos and Alda 2017; Repetto 2013; Repetto and Nejamkis 2005; Rodríguez 2014; Serafinoff 2007), o como suele mencionarse, de espacios de cooperación y articulación de políticas en estados federales, o de multiplicidad de instancias de decisión. En argentina, los avances más actuales están vinculado al análisis de los *consejos federales de educación*. Pero existen mucho menos análisis en aspectos de política económica e industrial. Los analistas suelen coincidir que los trabajos existentes no comparten un marco teórico común, ni un esquema metodológico parecido, o con preguntas de investigación variadas, con cierta prevalencia sobre los estudios de caso, exploratorios y mayormente descriptivos. En parte porque la temática reconvoca desde hace relativamente poco tiempo.

Como una aproximación preliminar, suele referirse a la existencia de procedimientos o mecanismos que faciliten la **toma de decisión compartida** por parte de los actores de las instancias estatales en el diseño y aplicación de la



política pública (Martinez Nogueira 2010; Repetto 2010). Algunos hablan de la existencia de un “*entorno*” o “*contexto*” (ampliando el abanico de mecanismos para que la coordinación ocurra) que facilite la decisión política conjunta y en el que los interesados puedan *mostrar sus potencialidades* en la construcción de objetivos de política. Algunos autores hablan de la importancia de la “*complementariedad*” de los actores (de sus intereses y sus saberes) en los objetivos de política, que deben ser facilitados precisamente por la coordinación. Una complementariedad fundamentalmente de las instancias de gobierno, nacional y subnacionales, pero también eventualmente por la incorporación de los actores y sujetos no estatales. Algunos otros autores hablan de la idea de “*sinergia*” entre las acciones y los recursos de los actores involucrados en un aspecto concreto de gestión pública. Implica también la construcción y consolidación de un sistema de reglas de juego y prácticas formales e informales entre los actores participantes.

Podrían agregarse más atributos o características para complejizar o ampliar la idea, pero sería redundante. Aun a riesgo de arbitrariedad se podrían identificar los siguientes denominadores comunes de la idea coordinación intergubernamental: se refiere a procedimientos o mecanismos que permitan:

- a) determinar de manera más o menos consensuada y compartida el **qué hacer (objetivos)** y el **cómo hacer (\$)** una intervención en un ámbito específico por parte de los agentes públicos de las instancias involucradas: ej. nacional y regional, por jurisdicción, o incluso a nivel sectorial también;
- b) fijar **prioridades** en relación a las tareas y objetivos antes definidos, que deben ser compartidas o mayormente **consensuadas**, los más aproximadas posibles a esos objetivos;
- c) determinar los ejecutores y las **responsabilidades** de los actores intervinientes para esas tareas y objetivos definidos;
- d) determinar las acciones y **herramientas** a utilizar para llevar adelante los objetivos propuestos;
- e) describir los **resultados** esperados y los mecanismos de **control** de resultados (donde el Estado es el responsable último, independientemente de quienes sean los actores sociales o económicos involucrados en la acción conjunta).



## 5. ¿Qué significaría estudiar y analizar la coordinación intergubernamental?

Los analistas suelen señalar que la buena coordinación intergubernamental no siempre, o no necesariamente, o no solamente, tiene que ver con la fijación de potestades de gestión asignadas a cada instancia. De hecho, señalan, no siempre es posible determinar la escala o el nivel prioritario de política que pueda establecer los principios y criterios rectores (o políticas) más o menos permanente sobre las otras escalas o niveles. Incluso, se ha marcado que la existencia de políticas coherentes en su diseño puede resultar incoherentes en su implementación. Entonces, a la hora del análisis del funcionamiento de la coordinación intergubernamental, suele influir mucho la *dinámica* institucional/política/administrativa construida en cada espacio de trabajo conjunto.

Es decir, el *pragmatismo* de los actores involucrados es importante, sus formas de interacción, su entendimiento mutuo, su tolerancia, su capacidad de convencimiento específico, y la eventual flexibilidad de los intereses involucrados. De allí que suele repetirse (como incluso venimos haciendo aquí) que, en ocasiones, otorgar flexibilidad al diseño y aplicación de políticas mediadas por la coordinación intergubernamental y no reglamentar con gran precisión las articulaciones, puede ser útil y altamente necesario.

Precisamente por la flexibilidad que a veces requiere la reglamentación de los procedimientos y mecanismos que facilitarían los entornos de toma conjunta de decisiones, la **verificación y análisis** de la coordinación es fundamental en la dinámica misma de la práctica, más que en la estática de la descripción de los mecanismos. En ese sentido, y siguiendo la secuencia del punto anterior que intenta caracterizar la coordinación intergubernamental, los enfoques que se auto identifican como de análisis de las relaciones intergubernamentales tienden de una u otra manera a observar y analizar algunos o todos de los siguientes aspectos:

- la existencia de **objetivos** de política que requieran coordinación entre las instancias gubernamentales (entender y describir el diseño de la política);
- la existencia del **consenso**, en la fijación de prioridades de objetivos y tareas.

# XIV Jornadas de Investigación de la FCE

20 y 21 de  
octubre 2020

«La ciencia y la tecnología frente a un posible  
cambio de paradigma global»

- la existencia clara y explícita de la distribución de las **responsabilidades** y tareas en la ejecución de la política en línea con los objetivos fijados, primeramente;
- la existencia de **herramientas y mecanismos** para que la coordinación ocurra en el diseño y en la ejecución de la política; esto es, las herramientas concretas de intervención (la **ingeniería institucional** de la coordinación). Aquí hay un fuerte hincapié en los siguientes instrumentos:
  - cantidad y tipo de actores (públicos y privados) que participan institucionalmente
  - periodicidad o frecuencia o regularidad con la que se producen las vinculaciones y contactos entre los diferentes actores (públicos y privados)
  - la calidad de las relaciones y actividades conjuntas o de las vinculaciones (ej. predisposición a la vinculación, facilitamiento de los encuentros, flexibilidad para coordinar reuniones, etc.).
  - cantidad y variedad de actores públicos participantes con capacidad de tomar decisiones importantes
  - calidad del RRHH público (capacidad académica y de gestión, conocimiento del tema a trabajar)
  - los lugares de reunión y la calidad de los lugares de reunión
  - los formatos de las reuniones y encuentros
  - la existencia de informes, pre o post encuentro
- la existencia de mecanismos para el seguimiento de la coordinación durante la ejecución de las políticas
- la existencia de instrumentos de evaluación y control de la coordinación de políticas (y eventualmente sanción) luego de que la política sea aplicada.

## 6. Conclusiones (preliminares)

El trabajo propone hasta aquí una primera exploración y aproximación a la discusión de la manera de comprender y, sobre todo, estudiar la coordinación multiescalar de políticas, en este caso, industriales, con foco en un ente descentralizado de la instancia nacional, pero de gran penetración y asiento en los espacios regionales y locales. La exploración del estudio puede determinar novedosos descubrimientos para reforzar las formas nuevas de la estatalidad que demandan múltiples actores simultáneamente diseñando y aplicando políticas.



# XIV Jornadas de Investigación de la FCE

20 y 21 de  
octubre 2020

«La ciencia y la tecnología frente a un posible  
cambio de paradigma global»

La aparición de múltiples actores en múltiples y simultáneos niveles de actuación de la política se ha vuelto inevitable, tanto como lo es una necesaria coordinación adecuada de esa política, formas de coordinación que, lamentablemente, aún se han explorado poco y se necesitan mucho.

## 7. Referencias bibliográficas

- Abal Medina, Juan Manuel. 2009. "La Cooperación Intergubernamental En Argentina: Mejor Estado y Mejor Democracia." *Reforma y Democracia* 44(Junio): 203–24.
- Allen, John. 2008. "Pragmatism and Power, or the Power to Make a Difference in a Radically Contingent World." *Geoforum* 39(4): 1613–24.
- Azpiazu, Daniel, Eduardo M Basualdo, and Martín Schorr. 2001. *La Industria Argentina Durante Los Años Noventa: Profundización y Consolidación de Los Rasgos Centrales de La Dinámica Sectorial Post-Sustitutiva*. Buenos Aires: FLACSO.
- Basualdo, Eduardo M. 2000. *Concentración y Centralización Del Capital En La Argentina Durante La Década de Los Noventa*. Buenos Aires: FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes.
- Boisier, Sergio. 2004. "Desarrollo Territorial y Descentralización. El Desarrollo En El Lugar y En Las Manos de La Gente." *EURE (Santiago)* XXX(90): 27–40.
- Brenner, Neil. 1999a. "Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies." *Theory & Society* 28: 39–78.
- . 1999b. "Globalisation as Reterritorialisation : The Re-Scaling of Urban Governance in the Europe." Brenner, N. (1999). Globalisation as Reterritorialisation : The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451.
- . 2009. "Open Questions on State Rescaling." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2(1): 123–39.
- Cao, Horacio, and Ángel Vaca. 2017. *Gestión Pública y Modelos de Federalismo. Documento de Trabajo N2 / CIAP*. Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar, and Juan Pablo Jiménez. 2004. "Las Relaciones Entre Niveles de Gobierno En Argentina." *Revista de la CEPAL* 84(diciembre): 117–34.
- Chiara, Magdalena. 2016. "Las Relaciones Intergubernamentales Como

# xiv Jornadas de Investigación de la FCE

20 y 21 de  
octubre 2020

«La ciencia y la tecnología frente a un posible  
cambio de paradigma global»

- Problema y El Territorio Como Argumento: Políticas de Salud En Argentina (2008/2014)." *Revista Perspectivas de Políticas Publicas*. 10(10): 61–85.
- Coe, Neil M., Peter Dicken, and Martin Hess. 2008. "Introduction: Global Production Networks - Debates and Challenges." *Journal of Economic Geography* 8(3): 267–69.
- Cohen, John, and Stephen Peterson. 1997. "Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance." *Development Discussion Paper* 582: 39.  
<https://pdfs.semanticscholar.org/6668/8ea676a8cc2fd417f7c6dee17f81b592d510.pdf>.
- Dicken, Peter, and Anders Malmberg. 2001. "Firms in Territories: A Relational Perspective." *Economic Geography* 77(4): 345–63.
- Falleti, Tulia G. 2005. "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective." *The American Political Science Review* 99(3): 327–46.
- Gereffi, Gary. 2001. "Las Cadenas Productivas Como Marco Analítico Para La Globalización." *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* 32(125): 9–38.
- Gereffi, Gary, John Humphrey, and Timothy Sturgeon. 2005. "The Governance of Global Value Chains." *Review of International Political Economy* 12(1): 78–104.
- Goyburu, María Lara. 2015. "¿Coordinación Intergubernamental En La Argentina? Una Propuesta Teórica y Metodológica Para La Comparación de Los Consejos Federales En La República Argentina." Universidad Torcuato Di Tella.
- Jessop, Bob. 1996. "Post-Fordism and the State." In *Comparative Welfare Systems*, ed. Bent Greve. Basingstoke: Macmillan, 165–84.
- Jordana, Jacint. 2001. "Relaciones Intergubernamentales y Descentralización En América Latina: Una Perspectiva Institucional." *Documentos de Trabajo. Proyecto conjunto INDES-UNION EUROPEA*: 2–143.  
<http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez/Jordana INDES.pdf>.
- Kulfas, Matías, and Martín Schorr. 2000. "Evolución de La Concentración Industrial En La Argentina Durante Los Años Noventa." *Realidad Económica* 176: 1–31.
- Martinez Nogueira, Roberto. 2010. "La Coherencia y La Coordinación de Las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias." In *Los Desafíos de La Coordinación y La Integralidad de Las Políticas y Gestión Pública En América Latina.*, ed. Carlos H. Acuña. Buenos Aires: Proyecto

# XIV Jornadas de Investigación de la FCE

20 y 21 de  
octubre 2020

«La ciencia y la tecnología frente a un posible  
cambio de paradigma global»

- de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- De Mattos, Carlos Antonio. 2004. "De La Planificación a La Governance: Implicancias Para La Gestion Territorial y Urbana." *Revista Paranaense de Desenvolvimento* 107: 9–23.
- McCann, Philip, and Raquel Ortega-Argilés. 2013. "Modern Regional Innovation Policy." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 6(2): 187–216.
- Messner, Dirk. 2003. "La Arquitectura de Gobernanza Global En La Economía Globalizada." *Instituciones y Desarrollo* 15: 139–71.
- Morgan, Kevin. 1997. "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal." *Regional Studies* 31(5): 491–503.
- . 2007. "The Polycentric State: New Spaces of Empowerment and Engagement?" *Regional Studies* 41(9): 1237–51.
- Porter, Michael E. 1998. "Clusters and the New Economics of Competition." *Harvard Business Review* (November-December): 77–90.
- Ramos, Juan A, and Mercedes Alda. 2017. "Un Marco Conceptual y Metodológico Para El Análisis de La Gobernanza Multinivel y Las Relaciones Intergubernamentales En Las Políticas Del Agua." In Madrid: VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas / GIGAPP.
- Repetto, Fabián. 2010. "Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas." In *Los Desafíos de La Coordinación y La Integralidad Para Las Políticas y La Gestión Pública En América Latina*, ed. Carlos H. Acuña. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- . 2013. *Panorama General de La Coordinación de La Política Social En América Latina / CIPPEC-EUROSOCIAL*.
- Repetto, Fabián, and Facundo Nejamkis. 2005. "Capacidades Estatales y Relaciones Intergubernamentales: Una Aproximación Al Tránsito Hacia Una Nueva Institucionalidad Pública En La Argentina." : 1–49.  
<http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Repetto-Nejamkis.pdf>.
- Rey, Maximiliano. 2011. "Capacidad Estatal, Instituciones y Liderazgo Político En La Argentina de La Post-Convertibilidad." *Debate Público* 1(2): 29–40.
- Rodríguez, Claudia Marcela. 2014. "Las Relaciones Intergubernamentales (RIG). Herramienta Fundamental Para La Descentralización y



- Reforzamiento de La Gobernanza.” *Revista Estrategia Organizacional* 3: 157–67.
- Serafinoff, Valeria. 2007. *Conflicto y Colaboración Entre El Gobierno Nacional y Las Provincias: Los Consejos Federales Como Exponentes de Una Constante Tensión / CEDES- Centro de Estudios de Estado y Sociedad.*
- Torring, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sorenson. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm.* Oxford University Press.
- Yeung, Henry Wai-chung. 2000. “Reconceptualising the ‘Firm’ in New Economic Geographies : An Organisational Perspective.” In *The Firm in Economic Geography*, Portsmouth, UK: University of Portsmouth.
- . 2005. “Rethinking Relational Economic Geography.” *Transactions of the Institute of British Geographers* 30(1): 37–51.
- . 2009. “Regional Development and the Competitive Dynamics of Global Production Networks: An East Asian Perspective.” *Regional Studies* 43(3): 325–51.