

Gobernar por objetivos. La Matriz Estratégica ODS de Tucumán como plataforma de coordinación pública

Cristhian Rubén Seiler

Cristhian Rubén Seiler

Licenciado en Ciencia Política y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e investigador en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO, CONICET-Universidad Nacional del Litoral), Argentina. Profesor de Planificación Social y Economía Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional del Litoral. Actualmente sus principales líneas de trabajo incluyen el Estado, las políticas públicas de desarrollo y la gestión y administración pública en el contexto latinoamericano. Con especial interés indaga las estrategias y diseños institucionales de coordinación y el rol de la planificación estratégica pública en la formación de capacidades estatales a nivel subnacional en Argentina.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Nacional del Litoral
Cándido Pujato 2751, 3000 Santa Fe, Argentina
E-mails: cristhianseiler@gmail.com
cseiler@fcjs.unl.edu.ar

Gobernar por objetivos. La Matriz Estratégica ODS de Tucumán como plataforma de coordinación pública*

Los gobiernos son desafiados continuamente a superar la fragmentación de sus administraciones públicas y la desarticulación de las políticas y programas que implementan. En las últimas tres décadas, la naturaleza y posibles soluciones de este fenómeno han despertado gran preocupación en la gestión pública y un destacado interés en el ámbito académico de las ciencias políticas y administrativas. Dentro de ese debate y con el fin de generar un aporte en los niveles subnacionales de gobierno, este trabajo sostiene que el fortalecimiento y acumulación de aprendizaje dentro del sistema provincial de planificación puede constituirse en una plataforma de coordinación y resolución de buena parte de la tendencia a la fragmentación y desarticulación de las administraciones estatales. El fortalecimiento del sistema provincial de planificación y la construcción de la Matriz Estratégica ODS en la provincia de Tucumán (Argentina) exponen aprendizajes institucionales significativos en esta materia.

Palabras clave: Gestión Pública; Planificación; Dirección por Objetivos; Coordinación; Provincias; Estudio de Casos; Argentina

Governing by Objectives: Tucumán's SDG Strategic Matrix as a Public Coordination Platform

Governments are continuously challenged to overcome the fragmentation of their public administrations and the disarticulation of the policies and programs they implement. In the last three decades, the nature and possible solutions to this phenomenon have aroused great concern in public management and an outstanding interest in the academic field of political and administrative sciences. Within this debate and in order to generate a contribution at the subnational levels of government, this paper argues

Recibido: 11-03-2021. Aceptado: 13-10-2021.

(*) Este trabajo es parte de una agenda investigación sobre capacidades estatales y desarrollo en niveles subnacionales en Argentina que se enmarca en la instancia de formación posdoctoral financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y dirigida por el Dr. Víctor Ramiro Fernández en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral -IHUCSO Litoral (CONICET-UNL).

El autor agradece de manera muy especial al Dr. Julio Saguir (Secretario de Estado de Planeamiento y Gestión Pública) y al Lic. Rodrigo Alderete (Subsecretario de Planeamiento), funcionarios del Gobierno de Tucumán, por su predisposición y colaboración para la elaboración de este trabajo y en la reconstrucción de la experiencia analizada.

La coordinación de las estructuras administrativas es un activo estratégico que las administraciones públicas deberían acumular, tanto para fortalecer el poder infraestructural de gobierno, como para producir un conjunto de políticas públicas bajo estándares de coherencia e integralidad demandada por la complejidad de los problemas públicos actuales.

that the strengthening and accumulation of learning within the provincial planning system can become a platform for coordination and resolution of much of the tendency towards fragmentation and disarticulation of state administrations. The strengthening of the provincial planning system and the construction of the SDG Strategic Matrix in the province of Tucumán (Argentina) show significant institutional learning in this area.

Key words: Public Management; Planning; Management by Objectives; Coordination; Provinces; Case Analysis; Argentina

Introducción

La coordinación y articulación de acciones públicas de diversa naturaleza y niveles de gobierno constituyen un nudo técnico-político crítico como resultado de la creciente complejidad, nivel de intervención y despliegue territorial del Estado. Esta tensión es propia de la actividad estatal, tanto por la especialización de sus unidades como por la complejidad funcional propia de su funcionamiento.

Cuando el Estado asume un papel protagónico en la sociedad, el número de organismos crece y su estructura administrativa comienza a engrosarse y a complejizarse funcionalmente para gestionar los asuntos públicos. Desde el punto de vista organizacional, emerge una tensión entre tal crecimiento y la mayor especialización de los organismos que se ve traducida en una lógica de fragmentación de las unidades, demandando importantes esfuerzos de coordinación (Christensen y Laegreid, 2005; Peters, 2018).

El fenómeno de la fragmentación de las estructuras administrativas estatales, agravado por las reformas de cuño gerencial, ha sido objeto de discusión desde diferentes ángulos en función de los efectos que genera en el campo de las políticas públicas y el gobierno (Acuña y Repetto, 2009; Cejudo y Michel, 2017; Christensen y Laegreid, 2005). Un gobierno con una estructura administrativa fragmentada no solo tendrá dificultades para identificar adecuadamente los problemas públicos y cumplir los objetivos que se proponga (Lagreid Rykkja, 2015; Mayne, De Jong y Fernández-Monge, 2019), también tenderá a superponer esfuerzos, a dar respuestas parciales o bien a realizar acciones mutuamente excluyentes (Peters, 1998). En pocas palabras, el Estado como un conjunto de reparticiones fragmentadas no puede ejercer el poder de forma efectiva (Jessop, 2014). En dicha situación, la coordinación de las estructuras administrativas es un activo estratégico que las administraciones públicas deberían acumular, tanto para fortalecer el

poder infraestructural de gobierno, como para producir un conjunto de políticas públicas bajo estándares de coherencia e integralidad demandada por la complejidad de los problemas públicos actuales (Cejudo y Michel, 2016; Mayne...[et al], 2019).

La importancia de la coordinación es situacional de acuerdo a las características propias asumidas por las administraciones públicas (Acuña y Repetto, 2009; Martínez Nogueira, 2010). Por esta razón, como hipótesis de este trabajo, su concreción no surge por acciones simples, mecánicas, ni universales, sino por la acumulación de aprendizajes en torno a diferentes estrategias, operaciones y actividades en diferentes niveles organizacionales, dimensiones técnicas y políticas, e incluso de actores no estatales que contribuyen a establecer una plataforma sobre la cual ofrecer y demandar un acervo de colaboración y cooperación para imprimir mayores niveles de integralidad y coherencia de las acciones estatales.

Desde esta mirada, el trabajo ofrece una argumentación teórica que coloca a las herramientas de planificación pública (e instrumentos asociados a ella) y a su carácter sistémico como elementos necesarios para remediar la lógica de fragmentación y autonomización de las estructuras estatales. A diferencia de procesos de planificación sectorial, el carácter sistémico permite establecer objetivos transsectoriales que dirigen a las unidades administrativas a identificar sus aportes parciales con asuntos mayores que individualmente las exceden. En el plano práctico, se presentan rasgos sobresalientes de la experiencia de fortalecimiento del sistema provincial de planificación del Gobierno de Tucumán (Argentina) que permiten resaltar diseños y aprendizajes institucionales en la materia. El plano más significativo de esta experiencia es el uso de instrumentos de planificación y su vinculación a la Agenda 2030 (ONU) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que derivó en la construcción de la Matriz Estratégica ODS Tucumán (ME-ODS). La ME-ODS es una plataforma que integra y sistematiza todas las iniciativas ejecutivas, legislativas, proyectos de investigación de la comunidad científica provincial, ONG, y obras públicas, en función de su aporte a los objetivos (ODS) priorizados por el gobierno provincial.

El carácter estratégico de la ME-ODS radica en su función ordenadora de los organismos y acciones públicas, brindando un espacio de coordinación, de seguimiento y evaluación, y de transparencia de la gestión pública provincial. A través de ella es posible identificar adecuadamente los objetivos y metas a cumplir, los problemas

a los que están destinadas las acciones y actividades, los recursos invertidos y los organismos responsables (estatales y no estatales), los indicadores de monitoreo y evaluación de la evolución de los problemas, y los impactos de las políticas, así como los resultados alcanzados en la resolución de problemas generales y/o específicos.

Si bien la experiencia se encuentra en un proceso vivo de construcción, muestra avances notables en el tema y de ella se pueden extraer aprendizajes institucionales útiles en distintos planos de la gestión pública, para generar aportes en el campo de la gestión pública subnacional en general y en materia de coordinación en particular.

El trabajo se estructura en tres partes. La primera parte presenta la fragmentación estatal como tendencia organizacional emergente, que es propia de la complejidad de las administraciones públicas, colocando el tema de la coordinación como un problema teórico y práctico clave. En la segunda se plantea la coordinación en la gestión pública y sus aspectos técnico-político como aspiracional, donde intervienen mecanismos e instrumentos que la hacen posible. Se recupera el papel de la planificación, su carácter sistémico y los instrumentos asociados a ella para alcanzar niveles de coordinación concretos y acciones de gobierno con mayor coherencia e integralidad. En la tercera parte se bosqueja el desarrollo, aprendizajes, aportes y condiciones institucionales surgidos de la ME-ODS en materia de coordinación institucional y operativa del estado tucumano, así como las generalizaciones que es posible derivar de la experiencia. Por último se presentan las conclusiones.

1. Complejidad y fragmentación en las administraciones públicas

Las dificultades que presentan las administraciones públicas para ampliar los niveles de coordinación no es algo nuevo ni exclusivo de los países periféricos (Painter, 1981; Peters, 2018). Es un problema que puede considerarse propio de una organización compleja como es el Estado, donde la tendencia a la fragmentación coexiste con fronteras porosas con la sociedad que pretende gobernar (Abrams, Gupta, y Mitchell, 2015). No obstante, la expresión de dicha problemática varía de acuerdo con la trayectoria del desarrollo y madurez de las instituciones públicas en los diferentes países. Por esta razón, el contexto periférico brinda condiciones favorables al desarrollo de diferentes problemas de coordinación asociados a la fragmentación estatal, tanto horizontal como entre niveles de gobierno (Acuña y Repetto, 2009).

El núcleo problemático de la fragmentación estatal radica en la tensión fundamental que se da entre el aumento de la intervención estatal y el nivel de complejidad y diferenciación funcional que asume su estructura administrativa.

A lo largo del siglo XX los Estados pasaron a gestionar un número mayor de asuntos o asumieron un rol preponderante en el desarrollo de la sociedad. Con el mayor activismo estatal las burocracias se engrosaron y aumentaron su fragmentación de acuerdo con el nivel de complejidad funcional alcanzada, repercutiendo de diversos modos en la capacidad y el poder estatal y demandando un alto nivel de coordinación y coherencia de la acción del Estado (Lagreid y Rykkja, 2015; Verhoest y Bouckaert, 2005).

En la literatura de gestión y administración pública se señala que el núcleo problemático de la fragmentación estatal radica en la tensión fundamental que se da entre el aumento de la intervención estatal y el nivel de complejidad y diferenciación funcional que asume su estructura administrativa. Cuando el sector público aumenta su intervención, sea en la provisión de nuevos bienes y servicios o bien su provisión de diferente manera, la tendencia a la especialización de las diferentes unidades organizativas es una clave para brindarlos eficientemente. Sin embargo, en la práctica emergen las disfuncionalidades de la multiplicidad de objetivos, tareas y actividades que debe cumplir el sector público dada su nueva situación de oferente (Bouckaert, Peters, y Verhoest, 2010b; Verhoest y Bouckaert, 2005). En pocas palabras, aunque en apariencia se gane eficiencia, como sugiere la especialización, se incrementa la necesidad de coordinación y cooperación de las unidades organizativas (Bouckaert ...[et al], 2010b).

Las disfuncionalidades de la fragmentación organizacional también se pueden percibir en las políticas públicas. En esencia, la mayoría de las discusiones sobre el diseño de políticas se centran en crear o mejorar un solo programa que se restrinja a demandas específicas del área que produce programas, que son demasiado estrechos dado los objetivos que persigue. En este punto, una de las premisas importante para el diseño de políticas es que el éxito de cualquier programa dependerá, al menos en parte, de otros programas (Cejudo y Michel, 2016). Así, por ejemplo, los programas educativos no funcionarán eficazmente si los estudiantes que asisten a las clases tienen hambre o si tienen dificultad de infraestructura para acceder a las nuevas tecnologías. De modo similar, los programas de innovación tecnológica tendrán mayor impacto cuando se cierran las brechas entre las demandas de conocimiento, las protecciones comerciales y los flujos públicos y privados de inversión.

La coordinación de programas en torno a objetivos estratégicos de gobierno, como por ejemplo mejorar el estado de salud de una

población o promover el desarrollo sostenible, requiere la participación de numerosos actores del sector público, así como el alineamiento de sus programas para crear mayor coherencia y reducir la redundancia, lagunas y contradicciones dentro y entre los mismos (Cejudo y Michel, 2017; Peters, 1998). Además, al introducir enfoques orientados a los problemas en el diseño de las políticas públicas, la coordinación y los desafíos de articulación de las acciones de gobierno reciben todas las miradas por constituirse en el núcleo básico de las capacidades estatales (Mayne ...[et al], 2019).

Ahora bien, como preocupación práctica y problema teórico, la coordinación institucional y la integralidad o coherencia de las políticas públicas ha recibido mayor atención en las últimas tres décadas, donde se evidenciaron los efectos negativos de la transformación morfológica y el ahuecamiento estatal (*hollowing out*) en buena parte como consecuencia de los procesos de descentralización y las reformas administrativas sustentadas en la nueva gerencia pública (*new public management*) (Hood y Dixon, 2015; Peters, 2018). Desde los años 80, en diferentes grados y modalidades dependiendo de los países, las reformas estatales buscaron “modernizar” al sector público minimizando su tamaño y mercantilizando sus prácticas, propio de economía política neoliberal de transformación estatal (Guerrero, 2004; Pollitt y Bouckaert, 2011). Pero, la búsqueda de “burocracias flexibles”, menos costosas, compuesta por agencias autónomas, especializadas, con propósitos y objetivos acotados, y rangos pequeños de competencias, generó problemas de diferente naturaleza, sin resolver los que se había propuesto de antemano (Christensen y Laegreid, 2007; Guerrero, 2004; Spink, 1999).

Esta reconfiguración morfológica, no solo tendió a segmentar los problemas complejos (*wicked problems*) que no pueden ser resueltos dentro de un solo sector o nivel administrativo (Lagreid y Rykkja, 2015; Peters, 2017), sino también a profundizar la fragmentación y descoordinación de las estructuras administrativas (Christensen y Laegreid, 2007). Las organizaciones del sector público pasaron de un modelo de entidades multifuncionales integradas a otro de organizaciones especializadas de un solo propósito, con autonomía creciente y con prácticas de gestión diversas o poco estandarizadas (Bouckaert ...[et al], 2010b; Christensen y Laegreid, 2005).

De esa transformación también surgieron disfuncionalidades que derivaron en una pérdida de control sobre la globalidad del sector público (Bouckaert ...[et al], 2010b). En particular, el aumento

generalizado de unidades autónomas reavivó ciertas divisiones tradicionales o históricas del campo de la política y la administración pública: primero, la división entre política y administración (lo político y lo técnico); y, segundo, la separación entre diseño, implementación y evaluación, donde el diseño se da en una organización y las otras dos en otra (pública o privada) (Verhoest y Bouckaert, 2005).

Evitar la duplicación y/o las contradicciones entre los programas, el desplazamiento de los problemas a otros organismos, el excesivo énfasis en la compartimentación y gestión vertical, o la dificultad de procesar la complejidad que implican las respuestas integradas que atraviesan las líneas organizativas, es un conjunto de razones de peso que justifica la coordinación en el sector público para mejorar su desempeño (Bouckaert ...[et al], 2010b; Peters, 2018). De esta forma, los resultados negativos y tensiones derivadas de los diferentes horizontes de fragmentación y autonomización de los organismos de la administración pública justifican la inversión de tiempo y capital político en crear o fortalecer estructuras y/o mecanismos de coordinación.

En el contexto latinoamericano los desafíos de la coordinación institucional y la articulación de políticas públicas se dan ante una complejidad aún más considerable. Tanto por el propio proceso de construcción histórica de la estatidad y la fragilidad institucional concomitante a los procesos de cambio social suscitados (Acuña y Repetto, 2009; Faletto, 2014; Thwaites Rey y Ouviaña, 2019), como también, y principalmente, por las profundas transformaciones administrativas llevadas a cabo bajo la mirada neoliberal que alteraron no solo su orientación y rol en la sociedad, sino también la naturaleza y carácter jerárquico de su organización institucional (Guerrero, 2004; Spink, 1999).

2. La coordinación como valor aspiracional

El concepto de coordinación se puede entender, de forma simple, como la alineación intencionada de tareas y esfuerzos de unidades o actores individuales para lograr un objetivo definido que los excede (Verhoest y Bouckaert, 2005). En otras palabras, significa establecer e identificar prioridades comunes o simplemente lograr que las organizaciones trabajen juntas de manera fluida y efectiva (Peters, 2018).

La coordinación es de naturaleza política por estar compuesta de instrumentos y mecanismos que apuntan a potenciar el alineamiento de tareas y esfuerzos de las organizaciones del sector

público. La distinción clave entre el concepto de coordinación y otros conceptos fácilmente intercambiables, como por ejemplo el de colaboración, está dado por el grado de compromiso y responsabilidad demandado. Mientras la cooperación o “trabajar juntos” entre programas es voluntario o basado en acuerdos, la coordinación no necesariamente se produce por acuerdos, sino que es el resultado de la coacción o del uso de incentivos, es decir, los acuerdos no surgen naturalmente. Esto implica que el recurso principal es la autoridad jerárquica antes que la norma, ya sea entre los ministros y sus funcionarios, entre superiores y subordinados, o bien entre organizaciones de diferente rango (Bouckaert ...[et al], 2010b). Este punto asume particular interés en contextos donde el comportamiento organizacional no ha asumido o desarrollado una cultura de colaboración.

El concepto de coordinación ha sido asociado también al de coherencia e integralidad. Pero, mientras la coordinación se da a nivel político-organizacional en todo el ciclo de las políticas públicas, la coherencia y la integralidad se refieren más bien al resultado alcanzado por aquella, es decir, a las acciones de gobierno y políticas públicas que asumen implícitamente la complejidad de los problemas y se refuerzan mutuamente (Acuña y Repetto, 2009; Cejudo y Michel, 2017).

Ahora bien, ciertamente la centralidad de la coordinación toma sentido en el diseño de las políticas (el elemento más político de todos), así como en la implementación de estas. Lo cierto es que un tercer elemento importante es la coordinación desde el punto de vista de las prácticas de gestión dentro del sector público, con el fin de aumentar la uniformidad o convergencia de prácticas en toda la gestión pública. Esto puede hacer referencia a normas y estándares sobre gestión de recursos humanos y gestión financiera (Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010a), pero también a la armonización de los sistemas y tecnologías de gestión (por ejemplo, sistemas de información, mecanismos de planificación y toma de decisiones, entre otros) que permiten imprimir homogeneidad en la definición de objetivos, metas, productos y resultados en el conjunto de organizaciones del sector público, como puede ser la gestión para resultados de desarrollo (García López y García Moreno, 2010).

En esta “coordinación de la gestión”, los organismos vinculados a la organización administrativa, a la modernización de la gestión pública, o incluso unidades de planificación, desempeñan un papel de liderazgo central. De ello se desprende que la coordinación pue-

La información es poder y predispone a las organizaciones a usarlo como insumo estratégico de negociación; pero, esto no solo desincentiva la colaboración, sino que también retrasa el aprendizaje y conocimiento más acabado de la multicausalidad y las dimensiones reales de los problemas que enfrenta el sector público.

de adquirir diferentes formatos de acuerdo con su aplicación, si se encuentra dirigida a sectores o problemas específicos que requieren abordajes integrales, o bien si se dirige al comportamiento del sistema administrativo de manera más amplia, independientemente del sector o los problemas que se aborden.

La utilidad práctica y el carácter sistémico de la coordinación de la gestión, en un sentido amplio, tiene su fundamento en que permite articular la coordinación horizontal y vertical de diferentes unidades de igual o diferente jerarquía dentro de un nivel de gobierno (nacional, provincial o local) y conocer a qué objetivos y metas se orientan los productos que entrega cada una de ellas. Esto permite ciertas condiciones estructurales propicias a la coordinación tanto para reagrupar o recentrar los diferentes momentos de las políticas y decisiones (diseño y formulación, implementación y evaluación) en torno a problemas comunes, como para romper la barrera organizacional de un único propósito sectorial de las unidades administrativas. El propósito manifiesto de la coordinación, y las estructuras desarrolladas en torno a ella, pueden constituir un conjunto de mecanismos que faciliten a los miembros de dos o más organizaciones encontrar una causa común con otras o compatibilizar otras propuestas de políticas sobre un mismo asunto.

Es posible identificar algunas barreras que impiden la coordinación en un plano estructural de la administración pública para contar con políticas y programas más asertivos en la resolución de problemas de manera conjunta (Jennings y Krane, 1994). Una de ellas es la falta de oportunidad o la ausencia de las condiciones necesarias para que se lleve a cabo una efectiva cooperación entre organizaciones. La falta de ejercicios de colaboración o cooperación hace que las organizaciones vean a la cooperación o colaboración como un costo real antes que descubrir sus beneficios potenciales, lo que potencia la falta de interés por hacerlo. Otra barrera que inhibe la coordinación consiste en la ignorancia o escasez de información compartida acerca de la función, objetivos y problemas a los que se orientan otros organismos. La información es poder y predispone a las organizaciones a usarlo como insumo estratégico de negociación; pero, esto no solo desincentiva la colaboración, sino que también retrasa el aprendizaje y conocimiento más acabado de la multicausalidad y las dimensiones reales de los problemas que enfrenta el sector público (Mayne ...[et al], 2019; Mazzucato y Kattel, 2020). Las ideas y los patrones de creencia que dirigen las políticas, incluso

los valores profesionales, establecen otra barrera que dificulta la coordinación. Esta barrera puede ser tan significativa que dificulta la cooperación desde el principio, fundamentalmente por las diferentes concepciones existentes en las organizaciones que pueden estar implicadas en torno a un problema específico (Bouckaert ...[et al], 2010a; Peters y Savoie, 1996).

2.1 Los objetivos estratégicos y los mecanismos de coordinación

Aunque los mecanismos de mercado y la lógica de redes han procurado reducir la complejidad del sector público y aumentar su eficacia, el mecanismo de mayor utilidad y funcionalidad que se ha utilizado para producir coordinación ha sido la jerarquía (Du Gay, 2012; Peters, 2018). Apoyada fundamentalmente en la formalidad de las organizaciones burocráticas, la división del trabajo, el proceso y el poder, y la autoridad formal han sido recursos claves. La coordinación de tipo jerárquico puede considerarse una estrategia efectiva para coordinar el comportamiento de las organizaciones al sesgar sus decisiones e inducir acciones que de otro modo no hubieran realizado (Alexander, 1995: 37).

Sin embargo, al apelar a la autoridad y el poder formal, este tipo de coordinación puede ser fácilmente alcanzado en organizaciones donde el cumplimiento de objetivos no involucra actividades y tareas de otras organizaciones fuera de él. Frente a la complejidad alcanzada por el sector público y la naturaleza de los problemas sociales actuales, la formalidad de las organizaciones no produce la coordinación deseada de manera mecánica y efectiva.

Por esta razón, sin ser esquivo a los esfuerzos de coordinación sustentados en la jerarquía, este principio va más allá de la formalidad y puede derivar en una variedad de formas dentro del sector público. Tanto desde el punto de vista administrativo como político, puede expresarse en la estructuración de patrones de coordinación, esfuerzos de control y más mecanismos procedimentales que involucran el cambio obligatorio de la división del trabajo, de la autonomía, la función y dominio de las organizaciones, o su legitimidad y posicionamiento en relación con otras organizaciones (Bouckaert ...[et al], 2010a). Las agencias centrales (a menudo, supraministeriales), que establecen directivas a un conjunto amplio de organizaciones públicas, son un esquema estructural que permite introducir una lógica de cooperación que atraviesa un conjunto importante de

organizaciones en torno a un problema o política. Si bien la coordinación no es la tarea central, los ministerios de finanzas, oficinas de presupuesto o de personal, han jugado un papel importante en ese sentido (Peters, 2018). En esta misma clave, la jerarquización de ciertos organismos que poseen mayor legitimidad frente a las prioridades de gobierno, resulta una estrategia de coordinación efectiva al establecer y subordinar los objetivos, tareas y operaciones de organizaciones individuales a dichas prioridades (Chang, 2010; Chibber, 2002; Peters, 2018). Esta estrategia y los diferentes formatos organizacionales que puede adquirir combina la identificación de prioridades de gobierno y el uso de la autoridad y poder para promover la cooperación y colaboración interorganizacional.

Sin embargo, no solo un agente o una agencia puede operar ordenando a través del principio de la jerarquía. La fuerza o dominancia de una idea puede tener un efecto de coordinación similar, superior o complementario que, sin pretender competir con los principios formales, descomprima las patologías propias de los mecanismos habituales o tradicionales de la especialización (Gulick, 1937; Hammond, 1990). De modo que es posible considerar que la lógica de coordinación podría consistir en establecer prioridades de gobierno o simplemente incentivar a que las organizaciones trabajen juntas de manera fluida y efectiva en torno a ideas nucleares que brinden sentido y pertenencia a diferentes unidades administrativas. Así, la lógica de organización asume un carácter recentralizador o centrípeto de direccionamiento del sector público hacia prioridades o problemas públicos que atraviesen las líneas divisorias sectoriales estancas.

Los gobiernos pueden desarrollar procedimientos para identificar y enfatizar prioridades transversales al conjunto de los organismos. Aunque esta estrategia no posee la potencia institucional al nivel de las agencias centrales, permite desarrollar sistemas de gestión que lleven a explicitar los objetivos, operaciones y recursos que se ponen en movimiento en torno a determinados nudos o problemas públicos. Por ejemplo, el presupuesto público como una instancia de coordinación donde se identifican las prioridades de gobierno se vería muy beneficiada, pero su carácter cíclico y rutinario a menudo no conduce a explotar todo su potencial organizacional (García López y García Moreno, 2010; Peters, 2018). En la preparación presupuestaria cada unidad identifica sus objetivos de acuerdo con sus competencias y prepara su programación anual o plurianual de recursos, pero no conoce en realidad cómo esos recursos afectan

La planificación y la gestión estratégica por objetivos o resultados puede constituirse en una plataforma procedimental que ensamble programas de organizaciones individuales dentro de paquetes estratégicos de medidas orientados o traccionados por dichos objetivos.

o se ven afectados por los recursos de las unidades contiguas que pueden perseguir objetivos similares.

Entre el formato de agencia central y las rutinas presupuestarias, que a menudo son desaprovechadas como instrumentos de coordinación, es posible introducir una estrategia intermedia que otorgue alcance y flexibilidad. Puede consistir en un sistema de gestión que incentive a las organizaciones (con vínculo jerárquico directo o no) a coordinar sus actividades, acciones o tareas de acuerdo con la identificación de elementos simbólicos como los objetivos y metas, operación que muchas veces antecede la formulación presupuestaria de sus operaciones y recursos. Dentro de esta estrategia los organismos vinculados a la gestión pública y la planificación y/o la formulación presupuestaria pueden operar como encargados de llevar adelante la construcción y seguimiento de sistemas de gestión transversales (proyectos y matrices de gestión pública) (Bouckaert ...[et al], 2010a).

Resulta clave la construcción de un marco político general que establezca las condiciones en las que se ensamblan los elementos de cada programa y donde es posible establecer la coordinación entre las diferentes unidades organizativas. En este nivel, uno esperaría que los esfuerzos de colaboración lleguen a un esquema interinstitucional de planificación, de ciclos y procedimientos de financiamiento, programación y objetivos, definiciones y medidas de servicio, áreas y mecanismos de prestación, y criterios y medios para medir el éxito (Jennings y Krane, 1994).

De este modo, los problemas complejos que no reciben una resolución efectiva desde una sola unidad administrativa, también deben reflejarse en objetivos y operaciones desagregadas que asuman dicha complejidad como un elemento ordenador (Lagreid y Rykkja, 2015). Para ello, la planificación y la gestión estratégica por objetivos o resultados puede constituirse en una plataforma procedimental que ensamble programas de organizaciones individuales dentro de paquetes estratégicos de medidas orientados o traccionados por dichos objetivos.

2.2 Instrumentos de planificación como clave de coordinación basada en objetivos

Como ya fue señalado, habitualmente las brechas de colaboración o coordinación no obedecen tanto a impedimentos de naturaleza política (por ejemplo, el liderazgo), sino al peso específico de la propia

complejidad del sector público que exhibe un esquema organizacional donde esas brechas devienen como producto de diferentes puntos de decisión que desconocen lo que hacen las organizaciones vecinas. La experiencia de Tucumán despierta interés por los esfuerzos en cerrar esa brecha y mostrar avances en conformar una significativa plataforma de coordinación de los organismos públicos provinciales, incluso del poder legislativo y de otros actores y niveles estatales.

Por un lado, el fortalecimiento del sistema de planificación pública provincial y el uso de instrumentos de gestión jugaron un papel clave para establecer una sintonía de gestión y achicar la brecha de aislamiento. La firme estrategia local de fortalecer el sistema y el uso de la planificación estratégica y gestión por resultados que gradualmente abarcó de forma transversal a todo el sector público provincial permitió definir claramente objetivos, metas y analizar su coherencia con los lineamientos estratégicos de la provincia. Por otro lado, el proceso alcanzó mayor valor al integrar adecuadamente los ODS-Agenda 2030 con los objetivos y lineamientos estratégicos provinciales, lo cual fue posible por las capacidades y el marco infraestructural desarrollado localmente. La experiencia merece atención por ese esfuerzo constante en profundizar el carácter sistémico de la planificación pública provincial que derivó en una gestión pública direccionada por un complejo de objetivos, metas y resultados (hoy asociados a los ODS) que exceden a organizaciones particulares.

Una de las funciones básicas de la planificación, en términos conceptuales, es la coordinación institucional entre diferentes componentes estatales y momentos decisionales (funcionarios, burocracia, actores sociales, formulación presupuestaria, procesos de evaluación, entre otros) para establecer una previsión futura de los acontecimientos y los recursos necesarios, para articular las políticas públicas en la implementación conjunta, y para permitir evaluar las acciones de gobierno (Lira, 2006; Sanyal, 2005). La planificación pública cobra particular importancia para recuperar el gobierno del sector público y evitar caer en la plétora de programas aislados que no permiten direccionar estratégicamente la gestión pública hacia resultados alineados a objetivos de desarrollo más amplios (Mayne ...[et al], 2019; Sotelo, 2013).

Las herramientas de planificación generan una musculatura institucional más allá de una mera enunciación de objetivos. Generan un terreno de aprendizajes que altera el comportamiento organizacional

(Bouckaert ...[et al], 2010b), tanto en el conocimiento de las causas y evolución de los problemas, en la programación de respuestas y la asignación de los recursos, como en la identificación de insumos, procesos, productos, e incluso los resultados esperados que conforman la cadena de valor público (García López y García Moreno, 2010; Kaufmann, Sanginés y Moreno, 2015; Mayne ...[et al], 2019). La planificación como *cálculo que precede y preside la acción* (Matus, 2007) radica en su carácter estratégico al posicionar a un conjunto de organismos frente a problemas y objetivos. Dicho cálculo, debiendo incorporar los conflictos y dinámica de poder propias del campo social, resulta fundamental para articular diversos organismos en torno a problemas y los insumos, procesos y resultados (e incluso los impactos) que conforman la cadena de valor público (Kaufmann ...[et al], 2015).

Si los organismos públicos tienen dificultades para identificar los problemas a resolver o para generar un esquema claro de programación de metas, actividades y productos a entregar, tampoco tendrá sentido la necesidad de la coordinación institucional y articulación de recursos para responder integralmente a la complejidad de los problemas. Así, el impacto de las iniciativas se verá reducido por diferentes canales, por ejemplo: a) habrá menos probabilidad de ser efectivos en remover los nudos críticos que producen el problema; b) habrá mayor dificultad para articular programas y proyectos y direccionar estratégicamente el presupuesto público, ya sea recursos propios de cada organismo o de otros actores implicados que afectan su campo de acción; y c) habrá mayor dificultad para desarrollar diferentes tipos de monitoreo y evaluación (*ex ante*, *ex post*, o evaluación interna) que permitan generar ajustes y cambios a los mecanismos de gestión y de las políticas públicas.

En el transcurso del siglo XX todos los países del mundo contaron en diversos grados con sistemas de planificación pública (Painter, 1981; Pollitt y Bouckaert, 2011). Más allá de las experiencias puntuales, el uso de instrumentos de planificación jugó un papel fundamental para aumentar la capacidad técnica de los Estados y la provisión de bienes y servicios públicos. Incluso en la experiencia de América Latina, donde nació la planificación para la transformación social, los procesos y sistemas tuvieron errores y desaciertos asociados a su formalismo, pero no se puede negar los aprendizajes alcanzados con resultados importantes desde el punto de vista de la formación de estructuras y dinámicas de coordinación institucional (De Mattos, 1979 y 1987; Lira, 2006).

La Matriz Estratégica-ODS tucumana es un proceso y un resultado, una experiencia significativa que coloca al sistema de planificación provincial como una plataforma de coordinación, articulación y evaluación de las políticas y programas integrados a los ODS.

En las últimas dos décadas el regreso de la planificación pública se propuso enfrentar problemas sociales como la pobreza, con la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000) y los ODS (2015) como motor en todo el mundo (Chimhowu, Hulme y Munro, 2019). Mientras que en los países centrales se dieron estrategias de coordinación pública como el “gobierno total” (*whole of government*) para recentrar las acciones del gobierno (Cejudo y Michel, 2017; Christensen y Laegreid, 2007), en América Latina hubo un uso generalizado de diferentes instrumentos de planificación estratégica y gestión por resultados como herramientas de coordinación de la gestión pública en el nivel nacional y subnacional (Cao, 2018; Cuervo y Délano, 2019; García López y García Moreno, 2010). Sin embargo, en general los instrumentos utilizados han tenido un alcance más bien limitado y poco perceptible para introducir pautas ordenadoras de las acciones y no han superado la etapa de formulación de objetivos de gestión (Cao, 2018).

Por su parte, la implementación de los ODM/ODS en Argentina movilizó diferentes estrategias de las administraciones provinciales para introducir mecanismos e instrumentos de planificación que articulen las agendas provinciales y/o planificar los medios para alcanzar las metas y objetivos (ODS Argentina, 2019; Pomares, Lardone, Rubio y Gasparín, 2012). La experiencia de Tucumán es una expresión de esto, el vínculo de la provincia con los ODM/ODS introdujo el abanico de procesos existentes dentro de un “todo” contextualizado en un consenso internacional de objetivos, metas e indicadores. En este marco, la ME-ODS tucumana es un proceso y un resultado, una experiencia significativa que coloca al sistema de planificación provincial como una plataforma de coordinación, articulación y evaluación de las políticas y programas integrados a los ODS.

3. La Matriz Estratégica ODS de Tucumán como plataforma de coordinación

3.1 La ME-ODS como proceso de aprendizaje

La ME-ODS¹ es resultado de un largo proceso, iniciado en 2003, que concatena diferentes aprendizajes alcanzados por el Gobierno de la Provincia de Tucumán y muestra avances significativos, como plataforma de coordinación de decisiones y acciones de los organismos gubernamentales y no gubernamentales que tienen impacto en el desarrollo de la provincia.

Actualmente los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED), articulados a los ODS Argentina, conforman la propuesta de

gobierno de la provincia de Tucumán y se encuentran centralizados en la ME-ODS. La ME-ODS agrupa el conjunto de objetivos estratégicos y metas cuantitativas de carácter social, económico y productivo, y obras de infraestructura a realizarse en el mediano y largo plazo. Su objetivo es establecer un horizonte de planificación para la provincia que permita un ordenamiento de las acciones de gobierno de las diferentes áreas del Estado, hacia una finalidad establecida colectivamente. La pretensión del ordenamiento es estratégica en un doble sentido: la concreción de metas de largo plazo requiere de acciones en el corto plazo, y su realización depende del accionar convergente de varias áreas ministeriales. Este ordenamiento se hace operativo a través de los planes de gestión ministerial que organizan las acciones de las áreas de gobierno en vistas a los LED.

Desde su génesis el aporte de la ME-ODS es significativa como producto en sí mismo por la funcionalidad práctica que aporta para la coordinación, pero también por todos los procesos articulados en torno a su construcción. La necesidad explícita del gobierno tucumano de disponer de un conjunto de objetivos y metas de mediano y largo plazo que articulara las acciones y políticas públicas de las distintas áreas de gobierno (como salud, educación, políticas sociales y obras públicas, entre otras), se fue articulando con diferentes procesos y actores (nacionales e internacionales) que brindaron apoyatura y soluciones técnicas, metodológicas, e incluso conceptuales. Así el Gobierno de Tucumán, a través de la Secretaría de Estado de Planeamiento como el pivó clave, pasó de formular lo que finalmente serían los *Lineamientos estratégicos para el desarrollo económico y social de la Provincia de Tucumán 2007-2016* (LEDES) (SEGPYP, 2007), a articularse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2005) y el sistema de Naciones Unidas, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013) para fortalecer el sistema de planificación, con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y con el ILPES-CEPAL (2016) para fortalecer los vínculos entre los objetivos provinciales y el cumplimiento de los ODS Argentina.

3.2 Fortalecimiento del sistema provincial de planificación

Desde la adhesión a la iniciativa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2005) se conformó un equipo de trabajo interministerial con profesionales designados por los respectivos ministerios y secretarías de las áreas de educación, salud, políticas sociales, producción y economía, bajo la coordinación de la *Secretaría de Estado*

de Planeamiento de Tucumán (la que en 2013 pasó a denominarse *Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento -SEGPYP*).

En los primeros avances de los ODM para la provincia se organizó una agenda para el decenio 2005-2015 basada en los siguientes objetivos: a) erradicar la pobreza extrema y el hambre; b) alcanzar la educación básica universal; c) promover el trabajo decente; d) promover la equidad de género; e) reducir la mortalidad infantil; f) mejorar la salud materna; g) combatir el HIV/SIDA, la tuberculosis, el Chagas y otras enfermedades; y h) asegurar un medio ambiente sostenible. La provincia decidió sumar otros objetivos vinculados a la competitividad económica, motivo por el cual se constituyó otro equipo interministerial conformado por las áreas de Desarrollo Productivo, Economía y Obras Públicas. Esta conjunción de temáticas dio lugar al documento de trabajo de los *LEDES*. Una de las características principales del documento fue el alto nivel de involucramiento y contribución de los actores del sector público nucleados en una comisión interministerial de funcionarios (Secretarios de Estado y Subsecretarios), una comisión de técnicos de los distintos ministerios y áreas de gobierno, y el equipo técnico de la *SEGPYP*.

En 2008 se crea el Sistema Integrado de Gestión Estratégica (*SIGE*). Esta herramienta informática fue un avance, tanto en lo tecnológico como en lo sistémico, ya que permitió homogeneizar y sistematizar en un todo jerárquico las planificaciones operativas de cada uno de los ministerios para monitorear el avance y el nivel de cumplimiento. Ante diferentes obstáculos institucionales en la implementación del *SIGE* (por ejemplo, áreas ministeriales que no contaran con espacios o actividades de planificación), la *SEGPYP* desarrolló una estrategia de formación y capacitación que contemplaba introducir a las áreas ministeriales de planificación (cuando no existían, se debían designar referentes) en temas y conceptos básicos de planificación, de construcción de objetivos, metas e indicadores y su carga en el *SIGE*.

En el año 2009 se abre un capítulo participativo y de legitimación social de la experiencia que no había tenido lugar hasta el momento. La sociedad civil organizada, universidades, colegios de profesionales, cámaras empresariales, gremios, institutos de investigación, y organizaciones no gubernamentales, tuvieron reuniones periódicas con el sector gubernamental en talleres de diálogo temático (denominado *Primer Diálogo Social*) para analizar los primeros avances y actualizar e incorporar nuevos objetivos y metas estratégicas a los *LEDES*. De este proceso surgió el documento *Lineamientos estratégicos para el desarrollo*

de Tucumán 2016-2020 (LED) (SEGPYP, 2010). El mismo contaba con tres ejes estratégicos (social, económico y ambiental) que seguían el marco conceptual de ODM y el Plan Estratégico Territorial (elaborado por el nivel nacional en 2004). Estos ejes, a su vez, contenían metas estratégicas cuantitativas e indicadores de seguimiento, además de un desarrollo conceptual de la situación actual y deseada de la provincia. En esta instancia se aprovechó una herramienta valiosa que se venía desarrollando en la provincia: la Infraestructura de Datos Espaciales de Tucumán (IDET). Esta comunidad de información geoespacial, promovida por organismos y entes del Estado provincial, facilitó la georreferenciación de la información contenida en el documento *LED* y el acceso y uso de información que permitió la construcción de mapas con un modelo de desarrollo actual y un modelo de desarrollo deseado, favoreciendo la toma de decisiones, la formulación y la ejecución de políticas públicas.

Hasta el año 2010, el proceso de planificación se había dado de manera secuencial. Se habían formulado, presentado y analizado los *LEDES* con la participación del sector gubernamental y no gubernamental, se había puesto a disposición una herramienta tecnológica para que la planificación de cada ministerio pudiese ser monitoreada y evaluada (SIGE), y existían recursos humanos y capacidad instalada para realizar la asistencia técnica que fuera requerida². Sin embargo, la mayoría de los avances se habían dado estrictamente en el plano de la planificación estratégica.

Con la intención de profundizar el proceso ya iniciado, el gobierno de Tucumán trajo a la escena el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para fortalecer la Gestión por Resultados (GpR)³. Su apoyo consistió en tres aspectos específicos: a) mejorar el vínculo entre la planificación y el presupuesto; b) mejorar los procesos de planificación sectorial; y c) desarrollar mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación de las políticas provinciales. La incorporación de la GpR implicó acercar el plano estratégico (mediano y largo plazo) a los planes operativos de corto plazo en los que se especifican metas de gestión (productos e impactos cuantificables y plazos de ejecución). Los avances implementados permitían que cada política, programa o intervención pública de corto plazo sea diseñada conociendo de antemano en qué medida aportaría a los objetivos más amplios que se esperan alcanzar en un horizonte de tiempo mayor (mediano y/o largo plazo). Al mismo tiempo estimuló el fortalecimiento y utilización de sistemas de información que

permitan, por una parte, validar las premisas, hipótesis y teorías de cambio (y/o construir nuevas) que estaban detrás de las estrategias y acciones, y, por otra parte, monitorear los resultados del conjunto de la planificación y realizar los ajustes correspondientes de ser necesario.

Entre los años 2012 y 2014 el fortalecimiento del sistema de planificación provincial a través de la GpR viabilizó la mejora en cuatro planos: a) metodológico; b) tecnológico; c) normativo; y d) recursos humanos. Respecto al fortalecimiento **metodológico**, se elaboraron manuales metodológicos para planificación estratégica y operativa, y de monitoreo y evaluación que tenían como finalidad homogeneizar los conceptos de la planificación, el monitoreo y la evaluación en todas las áreas del gobierno⁴. En cuanto al aspecto **tecnológico**, se creó una nueva versión del Sistema Integrado de Gestión Estratégica (SIGE) adaptado y mejorado para permitir la carga de la planificación estratégica provincial (LED), de las planificaciones estratégicas ministeriales y de las planificaciones operativas, conformando una estructura lógica de todo el sistema de planificación. Esto hizo factible vincular los objetivos estratégicos de cada ministerio con los de LED, acceder a mapas y gráficos, y monitorear el estado de cumplimiento. En cuanto a lo **normativo**, a fines de 2015 se sancionó la Ley Provincial de Planificación de la Gestión Pública (Ley N° 8839, Tucumán), que se había preparado durante la asistencia técnica del BID en los años anteriores, y se designó a la SEGPyP como autoridad de aplicación. Dicha ley tenía como objetivo formalizar todos los procesos que hasta ese momento se habían llevado a cabo más bien con un carácter voluntarista, buscando fortalecer el proceso de planificación de la gestión en todos los ámbitos de la administración pública centralizada, descentralizada, entes autárquicos y todas aquellas instituciones estatales en donde el Estado tuviera participación prioritaria. Respecto a los **recursos humanos**, en coordinación con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la SEGPyP capacitó alrededor de 100 directivos y técnicos en la temática de GpR: política y gestión pública, coordinación de políticas públicas, planificación estratégica y operativa, monitoreo y evaluación, y presupuestación por resultados.

3.3 Los LED y su articulación con los ODS Agenda 2030

Sobre la base de todo el aprendizaje acumulado desde 2003 y las fortalezas asumidas por el sistema provincial de planificación,


en 2016, con la conmemoración del Bicentenario⁵, la SEGPyP realizó una nueva convocatoria de actualización y validación de los LED. En esta oportunidad los LED fueron articulados bajo el nuevo paradigma de los 17 ODS "*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo*".

Con el fin de incorporar los avances de la Agenda 2030, los ODS y los lineamientos para su aplicación territorial, la provincia buscó el apoyo técnico del ILPES-CEPAL que permitió advertir que: a) los LED estaban estructurados en cinco ejes transversales que, en esta instancia, se alejaban de la propuesta de la Agenda 2030 y de los ODS; b) no contenían una visión de la provincia; c) existía una gran cantidad de objetivos estratégicos y metas sin distinción conceptual entre ellos; y d) había una baja participación de las áreas de gobierno en el fortalecimiento del sistema de planificación provincial. El abordaje de estos puntos implicó el desarrollo de acciones de capacitación orientadas a funcionarios y técnicos de la administración pública provincial, especialmente aquellos que conformaban las áreas de planificación de cada uno de los ministerios. Los temas transversales abordados (planificación, prospectiva, Agenda 2030, ODS y desarrollo territorial) permitieron fortalecer los organismos públicos en la identificación y definición de problemas, objetivos estratégicos y visión, y rasgos identitarios que luego servirían como insumo fundamental para la actualización y articulación del LED a la Agenda 2030 y los ODS. Con el apoyo del ILPES se trabajó sobre la definición de la visión integral de la provincia, los nuevos ejes estratégicos y la visión de cada eje. Los objetivos estratégicos quedaron expresados en siete puntos y se ordenaron las metas estratégicas y sus indicadores (SEGPyP, 2018: 29-32).

Si bien se debieron superar algunos desafíos (identificación, disponibilidad y validez de indicadores, información en el ámbito provincial y nacional, y limitaciones tecnológicas de las oficinas públicas para la gestión y uso de datos), la identificación de indicadores para el seguimiento de los ODS se vio facilitada por los ya existentes en la estructura de los LED, así como por la robustez del Sistema Estadístico Provincial (SEP) en el ámbito de la Dirección de Estadísticas de la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento. Como resultado de esta acumulación de aprendizajes, se construyó la primera Matriz de Vinculación de LED-ODS, en la que se asociaron los ODS a los objetivos de los LED, lo que fue el rudimento de la ME-ODS. La Figura 1 expresa el ejercicio de adaptación.

Figura 1

Ejemplo de adaptación de los ODS a la planificación estratégica provincial con las principales relaciones y fuentes de información (eje económico)

 Eje Económico	Matriz LED
Objetivo estratégico: Promover el trabajo decente	
Tema: Trabajo decente	Subtema: Ingreso de asalariado según sexo
Meta: Disminuir la diferencia de ingresos de asalariados según sexo al 10% en 2030 en la Provincia de Tucumán	
Metas ODS vinculadas: Meta 5.a. Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.	
Meta 8.5. De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.	
Indicador: Diferencia salarial entre hombres y mujeres	
Línea de base: Año Base 1er trimestre de 2014: 26,16%	
Fuente: EPH, INDEC	

Fuente: información tomada con base en SEGPyP (2018: 173).

La ME-ODS es una plataforma que clasifica las acciones de gobierno de las diferentes áreas del Estado y las vincula a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a las metas y objetivos de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED).

En ese momento se dio un avance muy significativo en cuanto al fortalecimiento del sistema de planificación hacia adentro del gobierno provincial. Se creó la Red de Referentes de Planificación (REDERPLAN), un espacio destinado a los referentes de las áreas de planificación de los principales ministerios que fue coordinada por la SEGPyP. Con reuniones mensuales, la red tuvo participación en la revisión de los objetivos y metas de LED y fue espacio para realizar consultas y para sugerir nuevas temáticas. Los integrantes de REDERPLAN también se capacitaron en la metodología de ODS y su adaptación provincial. Fue el espacio donde la Matriz Estratégica de Iniciativas Públicas y Proyectos de investigación fue gestándose. La REDERPLAN ha sido, desde sus inicios, un espacio pensado para la sensibilización, capacitación, reflexión e intercambio de buenas prácticas sobre la planificación y el monitoreo de las políticas públicas.

3.4 La ME-ODS como plataforma de coordinación

En concreto, la ME-ODS es una plataforma que clasifica las acciones de gobierno de las diferentes áreas del Estado y las vincula a los Objetivos

de Desarrollo Sostenible y a las metas y objetivos de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED). Proporciona una visión integral y comprehensiva de las acciones y políticas de las distintas áreas y en diferentes niveles de gobierno para el análisis y seguimiento de las prioridades del gobierno provincial, generando información y espacio para la detección de zonas y acuerdos de coordinación intra e intergubernamental para el cumplimiento de objetivos particulares y comunes, su evaluación y la transparencia y el uso de la información (SEGPYP, 2018). La primera idea de matriz en los avances de los LED se presentaba como un listado de planes, programas y proyectos asociados a cada una de las metas que se presentaban en los LED. El proceso iniciaba cuando se enviaba una nota formal desde la SEGPYP a todos los ministerios y unidades menores que tenían la responsabilidad sobre las políticas públicas solicitando información específica sobre sus planes, programas y proyectos. La misma incluía: descripción, objetivos (generales y específicos), población beneficiaria y cantidad de beneficiarios. Se esperaba que, una vez recibida esta información, el equipo de la Dirección de Planeamiento realizara la vinculación con la meta específica del LED. De este modo, se podía inferir a primera vista qué políticas públicas se estaban llevando adelante para mejorar determinada problemática.

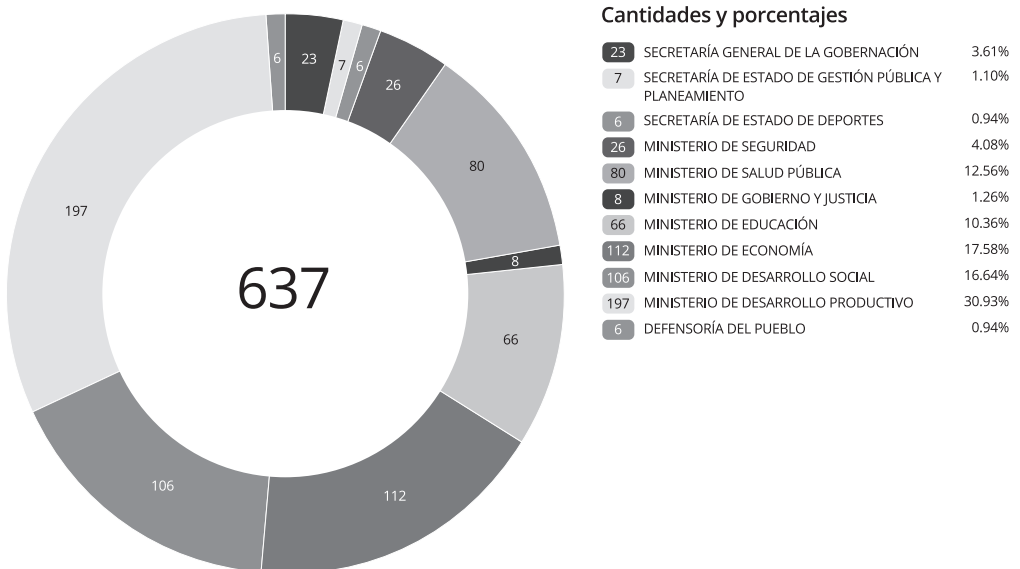
A pesar de haber obtenido avances relevantes, la tarea tenía muchos costos de implementación, el proceso tuvo más de un obstáculo, y el resultado final fue deficiente. Se debió recurrir a revisar todas las páginas web de los ministerios para tomar la información que allí se publicaba sobre sus acciones concretas, ya que solo un 20% de los ministerios (y solo algunas direcciones de cada uno de ellos) respondía la nota formal con la información solicitada. En algunos casos, incluso, la nota era respondida con información incompleta. Por su parte, el relevamiento de las acciones en la web en la mayoría de los casos era poco preciso principalmente porque no se actualizaba la información de cada área en tiempo real y la información que quedaba disponible estaba desactualizada e incompleta.

La Agenda 2030 y los ODS abrieron un nuevo capítulo y dieron lugar para repensar la matriz inicialmente porque, a diferencia de los ODM, los ODS ponían de manifiesto la necesidad de detectar los medios de implementación. La coordinación también fue un valor relevante que apareció con más fuerza en la Agenda, entendiendo que se trataba de una mirada transversal y que los esfuerzos debían ser en conjunto y compartidos. En este contexto, se comenzó a trabajar en un nuevo concepto de Matriz Estratégica como un

mecanismo estratégico-operativo de gestión que organizara y vinculara de manera transversal los programas y proyectos de las áreas de gobierno con las metas específicas de los ODS. El objetivo era responder al déficit relevante de coordinación y eficiencia de las políticas públicas, la duplicación y el solapamiento. Frente a ello, la iniciativa favoreció la publicación, sistematización, coordinación e integración de las acciones del Estado entre sí para cumplir con las prioridades del gobierno provincial. Esto involucró iniciativas no solo del Poder Ejecutivo, sino también del Poder Legislativo y de organizaciones no gubernamentales, y distinguir las obras públicas (SEGPYP, 2018 y 2020).

A través del portal <http://www.matrizods.tucuman.gov.ar> es posible acceder a las iniciativas del ejecutivo, del legislativo, de los organismos científicos, de las ONG, y a las obras públicas. Como ejemplo, en la Figura 2 y la Figura 3 se sistematizan las iniciativas del Poder Ejecutivo desde el punto de vista institucional y ODS, respectivamente.

Figura 2
Iniciativas públicas por organismos del Poder Ejecutivo

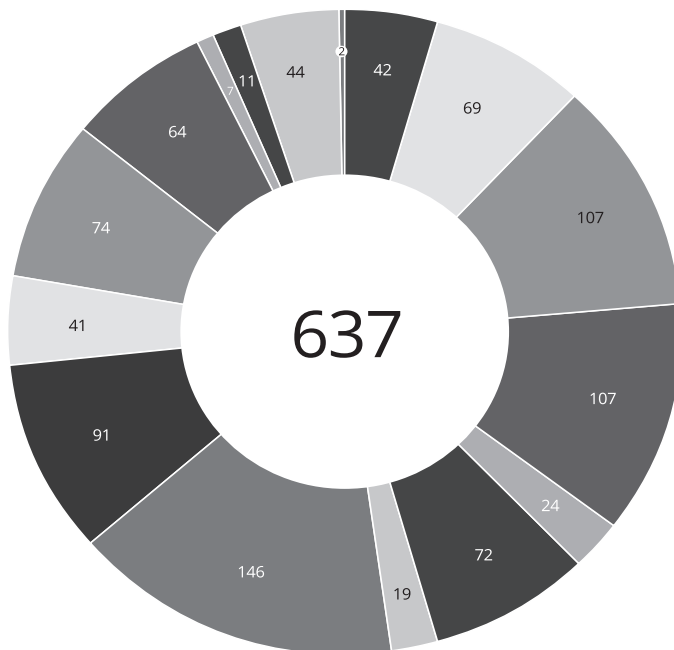


El número corresponde a la cantidad de iniciativas vinculadas a una o más (hasta tres) metas ODS.

Nota: datos actualizados al 12-10-2020.

Fuente: información extraída del portal <http://www.matrizods.tucuman.gov.ar>.

Figura 3
Iniciativas públicas del Poder Ejecutivo por ODS



Cantidades y porcentajes

42	1 - FIN DE LA POBREZA	4.57%	91	9 - INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA	9.89%
69	2 - HAMBRE CERO	7.50%	41	10 - REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES	4.46%
107	3 - SALUD Y BIENESTAR	11.63%	74	11 - CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	8.04%
107	4 - EDUCACIÓN DE CALIDAD	11.63%	64	12 - PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES	6.96%
24	5 - IGUALDAD DE GÉNERO	2.61%	7	13 - ACCIÓN POR EL CLIMA	0.76%
72	6 - AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO	7.83%	11	15 - VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES	1.20%
19	7 - ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE	2.07%	44	16 - PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	4.78%
146	8 - TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	15.87%	2	17 - ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS	0.22%

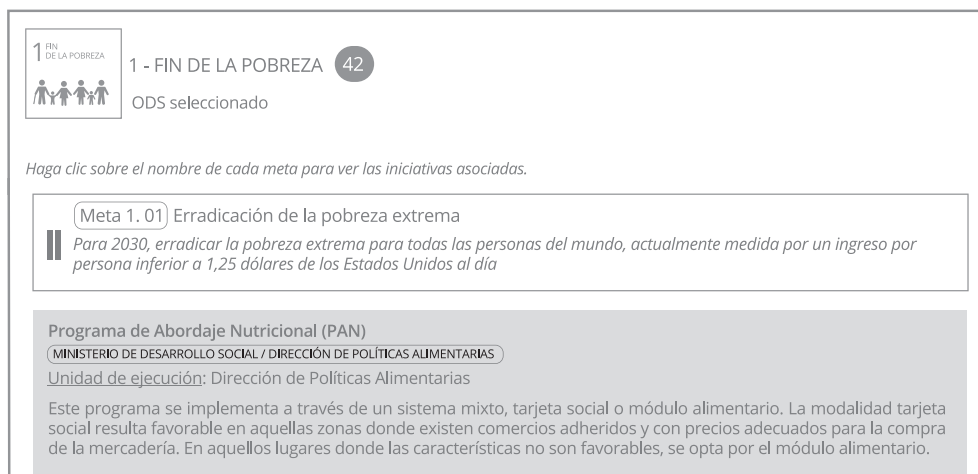
El número corresponde a la cantidad de iniciativas vinculadas a una de más (hasta tres) metas ODS.

Nota: datos actualizados al 12-10-2020.

Fuente: información extraída del portal <http://www.matrizods.tucuman.gov.ar>.

Desde allí se puede ingresar a un desglose de todas las iniciativas que contribuyen a metas específicas, el organismo responsable y una descripción breve de referencia. Al ingresar a uno de los agrupamientos, como muestra la Figura 4, es posible visualizar que dentro del "ODS 1 - Fin de la pobreza", el Programa de Abordaje Nutricional (PAN) aparece como una de las iniciativas que contribuye con la "Meta 1.01 - Erradicación de la pobreza extrema", con su respectiva descripción y organismo responsable.

Figura 4
Iniciativas públicas del Poder Ejecutivo por ODS 1 - “Fin de la pobreza”



Fuente: información extraída del portal <http://www.matrizods.tucuman.gov.ar>.

Un valor agregado importante con respecto al primer ejercicio de la matriz es la reciente incorporación del sector académico-científico (universidades e investigadores). Siguiendo la misma lógica presentada anteriormente, en la versión más reciente se puede obtener información relevante no solo de las acciones que el gobierno provincial lleva a cabo sobre una determinada problemática, sino también de los proyectos de investigación o capacidades instaladas en torno a esa problemática u ODS (esto involucra centros de investigación de las universidades radicadas en la provincia, CONICET, Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres, y áreas de investigación de los ministerios) (SEGPYP, 2019). También se incorporaron las obras de la cartera provincial de proyectos como un tercer grupo de información (SEGPYP, 2020).

De la primera versión que listaba proyectos se pasó entonces a una herramienta colaborativa en la que los responsables de cada iniciativa realizan la carga a través de formularios *online*, donde cada referente realizara la vinculación inicial con las metas ODS. Este nuevo concepto de la ME-ODS genera información sustantiva y relevante para el análisis y la toma de decisión al destacar los puntos potenciales de coordinación de políticas y alertar sobre sus ausencias.

El fortalecimiento del sistema de planificación no solo aumentó las habilidades de los organismos y de su personal para identificar problemas comunes y alcanzar objetivos y metas definidas colectivamente vinculadas con los ODS, sino que también introdujo un mayor nivel de interacción entre organismos públicos y actores no gubernamentales sobre problemáticas y objetivos comunes.

Conclusiones

Los Estados que poseen estructuras administrativas fragmentadas difícilmente puedan ejercer el poder y el gobierno de una sociedad y su territorio eficientemente, y menos aún lograr su desarrollo.

Este trabajo partió de la idea de que el problema de la fragmentación de las administraciones públicas emerge como una tendencia organizacional que en gran medida tiene su fuente en la complejidad y el desarrollo histórico de los aparatos administrativos, los cuales aumentan los niveles de especialización y autonomización en la medida que avanza el grado de intervención. Las reformas administrativas neoliberales de las últimas décadas del siglo XX agravaron el esquema administrativo en diferentes planos, tanto en los países centrales como en los países periféricos y en particular en los latinoamericanos.

Desde un punto de vista global las reformas sustentaron la transformación administrativa partiendo de la necesidad de organizaciones ágiles y flexibles que operaran con la menor cantidad de recursos posibles. No solo se introdujo mayor autonomía a las unidades administrativas, profundizando la lógica fragmentadora, sino que también se incentivó un mayor abordaje fragmentado de la complejidad de los problemas sociales.

De este modo, la atención académica y política posicionó la coordinación como uno de los temas nucleares de la gestión pública en las últimas dos décadas, como problema práctico y teórico que repercute no solo en la forma de tratar los problemas públicos, sino también en la coherencia e integralidad de las políticas públicas que se proponen para resolverlos.

Bajo esta preocupación el trabajo trajo a la escena la validez del uso de las herramientas de la planificación pública para reducir la brecha entre la fragmentación y la coordinación de las estructuras administrativas. Desde un punto de vista teórico, se buscó restituir la utilidad de los instrumentos de planificación y su función de coordinación cuando, al ser establecida de forma transversal sobre las estructuras estatales, es posible construir una gestión pública en torno a objetivos y metas comunes que trascienden los compartimentos organizacionales. La coordinación es un valor aspiracional que debería traccionar diferentes estrategias e instrumentos que la propicien por acumulación de aprendizajes institucionales.

En este marco, la experiencia de construcción de la ME-ODS Tucumán muestra la conveniencia de fortalecer el sistema de planificación provincial para operar como una plataforma que brinda dispositivos útiles

y abre espacios para la coordinación. En este sentido, el fortalecimiento del sistema de planificación no solo aumentó las habilidades de los organismos y de su personal para identificar problemas comunes y alcanzar objetivos y metas definidas colectivamente vinculadas con los ODS, sino que también introdujo un mayor nivel de interacción entre organismos públicos y actores no gubernamentales sobre problemáticas y objetivos comunes. Esto no significa que los organismos pasaron a perseguir objetivos que los excedieran, como grandes y lejanos horizontes que no estimulan la acción. En realidad, así como la ME-ODS no es una herramienta acabada ni tampoco genera colaboración y cooperación institucional de forma automática, el sistema de planificación provincial es una herramienta que brinda insumos que requieren ser gestionados y profundizados con mucha habilidad para traccionar la concreción de los objetivos y metas a través de acciones de menor rango.

En este sentido, el beneficio más importante de la planificación en los niveles subnacionales es introducir una racionalidad a través de la cual es posible visualizar que las acciones y operaciones sobre espacios reducidos y objetivos menores impactan de forma agregada sobre metas y objetivos más amplios. Iluminar qué aporte realiza cada componente u organismo público, por minúsculo que sea, para alcanzar metas y objetivos específicos no solo estimula el compromiso de los agentes estatales (y otros actores no estatales), sino que también aumenta la capacidad de respuesta y de gobierno para alcanzar objetivos propuestos de antemano.

Notas

(1) Ver <http://matrizods.tucuman.gov.ar> para más información.

(2) Al respecto, desde 2005 la SGEPyP junto al Instituto Provincial de Administración Pública de Tucumán (IPAP) implementaron el "Programa de Jóvenes Profesionales" que buscaba identificar graduados con alto potencial, formarlos y capacitarlos en la asimilación de competencias profesionales para disparar y liderar procesos de cambios en la cultura administrativa y constituir una reserva de recursos humanos habilitados para ocupar posiciones expectables en el ámbito de la administración pública provincial. El riguroso proceso de selección que contemplaba el programa (oposición, antecedentes y evaluación de las motivaciones para ingresar al programa) permitió reunir una masa crítica disponible para la formación de *staffs* de jóvenes que se capacitaron a lo largo de todo un año en el contexto del instituto.

(3) La Cooperación Técnica no Reembolsable AR-1103 "Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Tucumán" fue coordinada por la SGEPyP

como punto focal de dicha asistencia. Entre 2012 y 2013, otras cinco provincias también fueron beneficiadas para realizar acciones similares.

(4) "Manual de metodología y marco conceptual de la planificación estratégica"; "Manual de planificación operativa"; "Manual de evaluación"; y "Manual de buenas prácticas en sistemas de información, monitoreo y evaluación": disponibles en <http://www.led.tucuman.gov.ar/articulo/57/documentos.html>.

(5) La ciudad capital de la Provincia de Tucumán (San Miguel de Tucumán) es cuna de la declaración de la independencia nacional de 1816.

Bibliografía

- Abrams, P.; Gupta, A.; y Mitchell, T. (2015), *Antropología del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Acuña, C. y Repetto, F. (2009), "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina", en *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, V. Garza Cantú y F. Mariñez (coords.), México, Miguel Ángel Porrúa; Escola Galega de Administración Pública; Centre d'Études et de Recherche Amérique Latine-Europe, pp. 97-143.
- Alexander, Ernest (1995), *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, London, Routledge.
- Bouckaert, G.; Peters, B. G.; y Verhoest, K. (2010a), "Coordination: What Is It and Why Should We Have It?", en *The Coordination of Public Sector Organizations*, G. Bouckaert, B. G. Peters and K. Verhoest (eds.), New York, Palgrave Macmillan, pp. 13-33.
- _____ (eds.) (2010b), *The Coordination of Public Sector Organizations*, New York, Palgrave Macmillan.
- Cao, H. (2018), *Política, Estado y administración pública en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Prometeo. v. 2.
- Cejudo, G. M. y Michel, C. L. (2016), "Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 25 N° 1, pp. 3-31.
- _____ (2017), "Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration", en *Policy Sciences*, Vol. 50 N° 4, pp. 745-767.
- Chang, H. J. (2010), "How to 'Do' a Developmental State: Political, Organisational and Human Resource Requirements for the Developmental State", en *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*, Cape Town, HSRC Press, pp. 82-96.
- Chibber, V. (2002), "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", en *American Journal of Sociology*, Vol. 107 N° 4, pp. 951-988, <https://doi.org/10.1086/341010>.

- Chimhowu, A. O.; Hulme, D.; y Munro, L. T. (2019), "The 'New' National Development Planning and Global Development Goals: Processes and Partnerships", en *World Development*, N° 120, pp. 76-89.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2005), "El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 14 N° 3, pp. 557-598.
- _____ (2007), "Reformas post nueva gestión pública: tendencias empíricas y retos académicos", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 26 N° 2, pp. 539-564.
- Cuervo, L. y Délano, M. del P. (eds.) (2019), "Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I", Santiago, CEPAL (Serie Seminarios y Conferencias; N° 91).
- De Mattos, C. (1979), "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", en *Revista de la CEPAL*, N° 8, pp. 79-96.
- _____ (1987), "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 31, pp. 119-137.
- Du Gay, P. (2012), *En elogio de la burocracia: Weber, organización, ética*, Madrid, Siglo XXI.
- Faletto, E. (2014), "La especificidad del Estado en América Latina", en *Revista Estudios*, N° 31, pp. 205-236.
- García López, R. y García Moreno, M. (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- Guerrero, O. (2004), *La nueva gestión pública: neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara.
- Gulick, L. (1937), "Notes on the Theory of Organization", en *Papers on the Science of Administration*, L. Gulick y L. Urwick (eds.), New York, Institute of Public Administration, pp. 1-47.
- Hammond, T. (1990), "In Defence Of Luther Gulick's 'Notes on the Theory of Organization'", en *Public Administration*, Vol. 68 N° 2, pp. 143-173, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1990.tb00752.x>.
- Hood, C. y Dixon, R. (2015), "What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints", en *Governance*, Vol. 28 N° 3, pp. 265-267.
- Jennings, E. y Krane, D. (1994), "Coordination and Welfare Reform: the Quest for the Philosopher's Stone", en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 4, pp. 341-348, <https://doi.org/10.2307/977381>.
- Jessop, B. (2014), "El Estado y el poder", en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Vol. 19 N° 66, pp. 19-35.
- Kaufmann, J.; Sanginés, M.; y Moreno, M. G. (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.

- Laegreid, P. y Rykkja, L. H. (2015), "Organizing for 'Wicked Problems'. Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration", en *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28 N° 6, pp. 475-493.
- Lira, L. (2006), *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Santiago, CEPAL.
- Martínez Nogueira, R. (2010), "La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias", en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado, pp. 13-46.
- Matus, Carlos (2007), *Los tres cinturones del gobierno*, San Justo, Universidad Nacional de La Matanza.
- Mayne, Q.; De Jong, J.; y Fernández-Monge, F. (2019), "State Capabilities for Problem-Oriented Governance", en *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 3 N° 1, pp. 33-44.
- Mazzucato, M. y Kattel, R. (2020), "COVID-19 and Public-Sector Capacity", en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 36 N° 1, pp. 1-14.
- ODS Argentina (2019), *Informe ODS Provincias 2019: proceso de adaptación*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. ODS Argentina.
- Painter, M. (1981), "Central Agencies and the Coordination Principle", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 40 N° 4, pp. 265-280.
- Peters, B. G. (1998), "Managing Horizontal Government: the Politics of Co-ordination", en *Public Administration*, Vol. 76 N° 2, pp. 295-311.
- _____ (2017), "What Is So Wicked about Wicked Problems? A Conceptual Analysis and a Research Program", en *Policy and Society*, Vol. 36 N° 3, pp. 385-396.
- _____ (2018), "The Challenge of Policy Coordination", en *Policy Design and Practice*, Vol. 1 N° 1, pp. 1-11, <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>.
- Peters, B. G. y Savoie, D. J. (1996), "Managing Incoherence: the Coordination and Empowerment Conundrum", en *Public Administration Review*, Vol. 56 N° 3, pp. 281-290.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.

- Pomares, J.; Lardone, M.; Rubio, J.; y Gasparín, J. (2012), "La gestión pública provincial en cinco provincias argentinas: diagnóstico y recomendaciones", Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento; BID. Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Documento de Trabajo; N° 98).
- Sanyal, B. (2005), "Planning as Anticipation of Resistance", en *Planning Theory*, Vol. 4 N° 3, pp. 225-245.
- SEGPYP (2007), *Lineamientos estratégicos para el desarrollo económico y social 2007-2016*, Tucumán, Gobierno de Tucumán. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20180910_120000_1.LEDES 2007-2016.PDF.
- _____ (2010), *Lineamientos estratégicos para el desarrollo de Tucumán 2016-2020*, Tucumán, Gobierno de Tucumán. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20181001_113121_2.LED_2010.pdf.
- _____ (2018), *Lineamientos estratégicos para el desarrollo de Tucumán 2030*, Tucumán, Gobierno de Tucumán. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20190204_141639_Lineamientos_estrategicos_para_el_Desarrollo_de_TucumyAn_2030.pdf.
- _____ (2019), *Investigación. Informe de actualización: Matriz Estratégica*, Tucumán, Gobierno de Tucumán. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20190527_201923_Investigaciones_por_ODS.pdf.
- _____ (2020), *Plan de Obras Públicas de la Provincia de Tucumán 2030: actualización año 2020*, Tucumán, Gobierno de Tucumán, Gobierno de Tucumán. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20200907_170136_Plan_de_Obras_de_la_provincia_de_TucumyAn.pdf.
- Sotelo, A. J. (2013), "Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI", en *Estado y Políticas Públicas*, N° 1, pp. 47-63.
- Spink, P. (1999), "Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America", en *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, C. Bresser Pereira y P. Spink (eds.), Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 91-114.

Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2019), "El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura", en *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, H. Ouviaña y M. Thwaites Rey (eds.), Buenos Aires, El Colectivo, pp. 17-64.

Verhoest, K. y Bouckaert, G. (2005), "Machinery of Government and Policy Capacity: the Effects of Specialization and Coordination", en *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, M. Painter y J. Pierre (eds.), New York, Palgrave Macmillan, pp. 92-111.