

DESAFIANDO LA FRAGMENTACIÓN ESTATAL EN CLAVE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Cristhian Seiler¹

Resumen

El trabajo construye un marco de reflexión acerca del problema de coordinación de las organizaciones públicas y su tendencia a la fragmentación. Particularmente, en contextos periféricos donde las propuestas de transformación estructural son desafiantes, la intervención pública muestra problemas de coordinación y articulación de las políticas y programas públicos que resultan problemáticos para los procesos de desarrollo económico y social. El trabajo sostiene que las brechas de coordinación y articulación (en un mismo nivel de gobierno como entre ellos) no se explican solo por la divergencia inherente a la multiplicidad de actores políticos y sociales (incluida la burocracia) que pujan por imprimir su mirada en las decisiones de gestión y política pública, sino también por la propia complejidad y tendencia a la fragmentación organizacional estimulada por el grado de intervención estatal *bis a bis* una mayor especialización sectorial/temática de las unidades/niveles que profundizan las brechas de coordinación y coherencia estratégica en el plano de la acción estatal. En este marco, se postulan elementos que facilitan la gestión de esta tensión resaltando la importancia de fortalecer los atributos del plano institucional-organizacional que puede aportar capacidad, coherencia e integralidad en las respuestas estatales desafiadas a transformar la estructura económica y social.

Introducción

Los cambios institucionales a nivel ministerial de la administración pública nacional tras la salida del ministro Martín Guzmán, el paso de Silvina Batakis y, finalmente, el ingreso de Sergio Massa como “superministro” de Economía, traen a la escena aspectos institucionales y organizacionales del estado que son insumos de reflexión y adquieren carácter político-estratégico en los procesos de desarrollo. La unificación de competencias bajo el Ministerio de Economía antes reunidas bajo los ministerios de Desarrollo Productivo y de Agricultura, Ganadería y Pesca, además de las propias de “Economía”, muestra a las claras la intensión del gobierno nacional de generar un espacio institucional capaz de procesar de un modo más coordinado o alineado aquellas decisiones estratégicas respecto a problemas económicos complejos como son, centralmente, la inflación y la restricción externa de divisas luego de un proceso de endeudamiento importantes y enmarcado en aumento de precios internacionales de diferentes productos básicos. En esta coyuntura crítica, en la que se combinan factores internos y externos, se presume que la configuración institucional más conveniente está dada por la opción de reunir un conjunto de palancas estratégicas bajo una misma cabeza ministerial que busca alinear o ajustar las decisiones sectoriales, aún con sus especificidades, a objetivos que exceden los ámbitos particulares.

¹ Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Becario doctoral (2013-2018) y posdoctoral (2019-2022) del CONICET e investigador en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO, CONICET-Universidad Nacional del Litoral), Santa Fe. Docente de grado de Economía Política Argentina y Latinoamericana (FTS-UNER); y Planificación Social y Economía Política (FCJS-UNL), y de posgrado de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo (UNL). La línea de trabajo y experticia abarca la planificación estratégica pública y las capacidades estatales para el desarrollo industrial en el contexto latinoamericano.

Si bien este escenario orgánico-institucional puede resultar novedoso en la Argentina, lo cierto es que no es tan así. Sin recorrer las transformaciones ministeriales a lo largo de la historia argentina, se puede citar una configuración reciente muy similar que estuvo encabezada por el Ministerio de Economía y Producción entre los años 2003-2008 en la que, incluso, tenía incumbencia sobre el sector de turismo. Sin embargo, a diferencia de las modificaciones institucionales actuales que configuran el “superministerio”, en ese momento la crisis financiera internacional de 2008-2009 dio lugar a una mayor presencia estatal (incluso nacionalizando empresas) bajo un proceso centrífugo de fragmentación institucional que dio lugar a la creación de diferentes ministerios de áreas que antes se encontraban bajo la órbita de Economía y Producción. Dado ese mayor nivel de intervención estatal frente a la crisis, en aquel entonces los diferentes ministerios comenzaron a tener mayor presencia y autonomía para disputar desde una perspectiva sectorial sobre asuntos comunes, como fue la utilización de las divisas. Tal como hemos analizado en otros trabajos, ese proceso de desintegración dio lugar a profundizar los problemas de coordinación que fueron requeridos para regular y adecuar la estrategia de industrialización, los objetivos macroeconómicos y la situación externa (Seiler and Fernández 2019, 2023).

Otro aspecto de la coyuntura argentina enmarcada en estas transformaciones ministeriales es que se suma un constante y muy significativo olvido estratégico del área de ciencia, tecnología e innovación, habitualmente asociada al sector de la educación. Tanto el ministerio de Economía y Producción (2003-2008) como el actual ministerio de Economía (2022) no contemplan dicha área como palanca clave del desarrollo a ser articulada junto a las mencionadas arriba. Como se desarrolla más adelante en el documento, el rol estratégico del sector científico-tecnológico (donde el sector público es “el” actor clave en cuanto a inversión) solo adquiere importancia estratégica real si se encuentra dentro de un círculo virtuoso con el sector productivo. Esto resulta claro en discursos, aunque no lo es tanto en la práctica y en la estructura institucional. No está en duda que en el actual escenario requiere superar un estrangulamiento coyuntural para recomponer la intensidad necesaria de la intervención estatal, pero es necesario también establecerla bajo un patrón de mayor coordinación y un direccionamiento coherente y estratégico de las diferentes herramientas y palancas públicas con el objeto de no sobrevenir en el mismo callejón sin salida de la restricción externa.

En este sentido, desde el punto de vista institucional, los problemas de coordinación en el Estado no son un fenómeno reciente, aunque sí han tenido mayor relevancia como problema práctico y teórico a raíz de las transformaciones morfológicas y funcionales de las administraciones públicas derivadas de las estrategias y prerrogativas neoliberales para generar un Estado ágil centrado en la eficiencia económica. Sin dar a entender que la configuración actual del área económica del ejecutivo nacional ofrece un modelo institucional “correcto”, es menester reconocer que los espacios nacionales en contextos periféricos de la economía mundial se enfrentan a gruesos desafíos de transformación de su estructura económica y social que demandan de marcos de decisión y coherencia estratégica que contengan niveles importantes de coordinación de las acciones públicas, incluso con los niveles subnacionales de gobierno. En la coyuntura actual, si bien la jerarquía y la autoridad formal emergen a primera vista como elementos centrales de coordinación, lo cierto es que no es garantía de nada ni tampoco es la única estrategia cuando se trata de abordar problemas complejos o perversos en contextos como el mencionado. Incluso, la implementación de la Agenda 2030 y la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y sus metas, resultan no solo en un desafío institucional que invita a trascender las barreras estancas de ministerios y secretarías,

sino también es una oportunidad institucional para fortalecer las capacidades para abordar objetivos estratégicos que desafían la fragmentación del aparato estatal.

Bajo esta preocupación, el trabajo construye un marco de reflexión acerca de la tendencia a la fragmentación de las organizaciones públicas y la brecha de coordinación. Particularmente, en contextos periféricos donde las propuestas de transformación estructural son desafiantes, al mismo tiempo que la intervención pública aumenta su intensidad, ella también muestra falencias y brechas de coordinación y articulación de las políticas y programas públicos que resultan problemáticos en dichos procesos. El trabajo sostiene que las brechas de coordinación no se explican solo por la divergencia inherente a la multiplicidad de actores políticos y sociales (incluida la burocracia) que pugnan por imprimir su mirada en las decisiones de gestión y política pública, sino también, por la propia complejidad y tendencia a la fragmentación organizacional estimulada por el grado de intervención estatal *bis a bis* una mayor especialización sectorial de las unidades que profundizan las brechas de coordinación y coherencia estratégica en el plano de la acción estatal. Argumento tal que no solo refiere al funcionamiento horizontal de un mismo nivel de gobierno, sino también entre ellos.

En este marco, se revisan elementos provenientes de la planificación estratégica pública y del enfoque de valor público que pueden facilitar la gestión de esta tensión a través del uso de objetivos como orientadores comunes de la acción de organismos sectoriales y particulares que los excede. En este campo de reflexión, el trabajo sostiene que es importante darle atención a los objetivos y metas como horizontes de acción, pero fundamentalmente colocándolos en una función de coordinación de las decisiones presentes. Se hace referencia a trabajar con objetivos dentro de la gestión pública con la intención de tomarlos con mayor seriedad y resaltar las implicancias en el plano institucional-organizacional que pueden aportar capacidad, coherencia e integralidad en las respuestas estatales desafiadas a transformar la estructura económica y social de nuestro país. Luego de esta introducción, el documento se organiza en tres partes y unas conclusiones finales.

1. La odisea del desarrollo y la necesidad de coordinar acciones

Recurriendo a la literatura sobre crecimiento y desarrollo económico, Argentina forma parte del conjunto de países de la región que adeudan resolver obstáculos o límites estructurales de su sistema productivo en cuanto a la heterogeneidad y disparidad productiva de los sectores económicos. En los países desarrollados existen estructuras productivas relativamente más homogéneas en sus niveles de productividad y distribución y pueden aumentar sin dificultad el ritmo económico, ya que la institucionalización de ciertos patrones distributivos y fiscales permite movilizar los medios productivos ociosos y alcanzar niveles de empleo más altos de los recursos (Crespo and Muñiz 2017; Fiori 2015). No sucede tal cosa en los países en desarrollo donde los agregados macroeconómicos colisionan a mediano-largo plazo con límites estructurales, principalmente dado el grado de complejidad estructural y la restricción externa de divisas (Cimoli, Dosi, and Stiglitz 2009; Vernengo 2006). Así, en las economías en desarrollo el uso de incentivos autónomos dentro de la demanda agregada (gasto público, inversión doméstica) estimula un cierto ritmo de crecimiento que se ve limitado por la estructura productiva dependiendo de su nivel de desarrollo existente. Si la estrategia de crecimiento no contempla las limitaciones, el aumento generalizado del ingreso es contraproducente dado el punto estructural crítico (principalmente en lo referente a las importaciones de bienes e insumos estratégicos) que da lugar al estancamiento económico (Furtado 1974). En la medida en que estas condiciones persisten y no sean removidas a través de la

disponibilidad de divisas, se determina un punto máximo más allá del cual el crecimiento no puede continuar y se abre un ciclo recesivo más o menos pronunciado en favor de la restitución de cierto equilibrio anterior, principalmente centrado en la reducción del ingreso de la base social (Diamand 1972; Prebisch 1981; Vernengo 2006). En suma, un patrón de crecimiento y distribución inclusivo que resulta necesario y deseable política y socialmente en países tan desiguales como los latinoamericanos se ve retrasado, y las condiciones para avanzar en otros aspectos que hacen sostenible el desarrollo se ven debilitadas, cuando no coartadas (Horn and Grugel 2018).

Al momento de enfrentar dicho desafío, el Estado aparece como el agente principal de transformación y, por tanto, sus capacidades y la calidad de la acción pública emerge como principal aspecto crítico. La calidad de la gestión pública y las capacidades de los Estados juegan un papel central en los procesos de desarrollo que buscan alterar la especialización productiva y aumentar la complejidad estructural. También, resulta un agente distintivo para modificar la matriz de poder de los actores sociales que reproducen la inserción internacional periférica (Chibber 2003; Kohli, 2004; Fernández 2017; Fernández, Ebenau y Bazza 2018). En los países periféricos, la superación de los límites de la especialización en recursos naturales y tareas de ensamblaje depende de la construcción de un núcleo endógeno de acumulación basado en una combinación de desarrollo industrial y tecnológico local. Para ello, las políticas públicas deben apoyar la maduración de los circuitos productivos industriales nacionales y aprovechar al máximo las divisas disponibles (Cimoli et al. 2017; Fernández 2017). Esto, que puede ser narrado de manera sencilla, plantea un conjunto de desafíos en la gestión pública para establecer un enfoque no sólo sistemático, coherente y consistente respecto de la esencia de un problema perverso como el desarrollo, sino también coordinado desde el punto de vista de los instrumentos de política económica.

La literatura sobre el desarrollo indica que la maduración de la estructura productiva de un país es un arduo proceso de aprendizaje dentro de los circuitos productivos, donde los sectores industrial y científico-tecnológico son impulsores cruciales (Chang y Andreoni 2020; Andreoni y Chang 2019; Mazzucato, Kattel y Ryan-Collins 2020). La sedimentación de este proceso no es el resultado de una acción o un conjunto de iniciativas públicas aisladas. Por el contrario, es el corolario de la aplicación de un paquete de políticas de distinta naturaleza: macroeconómica, de política industrial (protección, empresas estatales, financiamiento y ayudas técnicas, entre otras) y de política científico-tecnológica (inversión pública en I+D y articulación de empresas TIC, entre otras), regulaciones y normativas, entre otras (Chang y Andreoni 2020; Mazzucato, Kattel, y Ryan-Collins 2020) que en conjunto buscan desafiar las ventajas comparativas existentes y el comportamiento habitual de los actores productivos (Lin y Chang 2009; Fernández 2017). Para hacer uso de la economía del lenguaje, estas políticas (más o menos explícitas o implícitas) se podrían denominar política industrial.

Así, la consistencia y coherencia de dicha política implica un esfuerzo institucional para coordinar y adecuar los objetivos de las diferentes herramientas de política económica disponibles (regulatorias, de transferencia de recursos e incluso como productoras y demandantes de bienes y servicios), pero sobre todo para vincular a las diferentes unidades administrativas en su proceso de diseño e implementación (ministerios, secretarías, agencias e incluso aquellas ubicadas en otros niveles del gobierno) (Andreoni 2017; Karo y Kattel 2014; Mazzucato, Kattel, y Ryan-Collins 2020). Aunque, posiblemente no se acuerde en que las transformaciones ministeriales en la coyuntura argentina tengan puntualmente esto en mente, lo cierto es que la reunión de un conjunto de palancas estratégicas bajo un “superministerio” busca justamente desafiar el fenómeno de la fragmentación institucional que, en definitivas, es de gobierno.

2. Doble fragmentación estatal en los procesos de desarrollo

Antes de iniciar esta segunda parte, es necesario advertir que la demanda institucional de “co-ordenar” los diversos componentes del sector público se ha constituido en uno de los retos estratégicos cruciales e históricos de las administraciones públicas alrededor del mundo, aunque ha tenido mayor intensidad en los últimos treinta años dado los cambios ideológicos, funcionales y morfológicos del aparato estatal (Jessop 2006; Peters 2018). En otras palabras, no es un asunto exclusivo del presente ni tampoco de nuestra región o país, ni tampoco es coyuntural.

Es necesario reconocer que la edificación de las administraciones públicas ha sido un camino sociohistórico sinuoso dentro del cual las demandas sociales y la creciente responsabilidades recaídas sobre el aparato estatal explican la construcción de órganos o dependencias nuevas que buscan regular un campo de lo social de acuerdo a un conjunto de intereses estructuralmente arraigados y disputas por imponer lógicas de funcionamiento. Incluso, cuando el aparato estatal alcanzó cierta magnitud corporativa, sus agentes pasaron a representar y defender porciones de poder dentro del conjunto de actores sociales (Block 1981; Oszlak 2006).

Entonces, la capacidad agencial de los actores sociales (incluidos los agentes públicos más o menos organizados) operan como un factor de fragmentación de primer grado del aparato estatal al desafiar, disputar o imprimir desde su perspectiva sectorial o particular la coherencia del conjunto del andamiaje institucional del Estado. Sería como un factor que se encuentra en el plano de la gran política. En los países en desarrollo donde se combina un alto nivel de movilización social y una persistente fragilidad institucional, la tensión sobre el aparato estatal encuentra su origen en la multiplicidad de lógicas superpuestas y muchas veces contradictorias que buscan establecer un orden o desafiarlo, una lógica de funcionamiento típica de la economía política del desarrollo (O'Donnell 2009; Schmitter 1985). En estos casos, en función de los segmentos organizacionales existentes, las estructuras administrativas se ven presionadas por las demandas específicas de actores que buscan beneficiarse de cuotas de poder estatal, muchas veces ocupando espacios claves como ministerios o secretarías completas.

En una situación donde los objetivos de gobierno son desafiantes al orden imperante, habitualmente la intensidad de la acción pública también aumenta. Este aumento de intensidad bajo un patrón de múltiples tensiones y demandas que fragmentan el aparato estatal repercute sobre las acciones de gobierno y quita eficacia para alcanzar las transformaciones duraderas que desafían intereses. Esto es natural al considerar que el Estado como un conjunto fragmentado de organismos con una oferta programática de políticas -y en ocasiones contradictoria- que reproduce esa fragmentación no solo no logrará resolver de forma efectiva los problemas complejos que enfrenta, sino que tampoco podrá ejercer el poder de forma efectiva por mucho tiempo (Jessop 2014).

Esta dinámica va a repercutir de forma negativa sobre el Estado y su papel estratégico conformando un ciclo pendular: por un lado, dado los resultados y errores de las políticas públicas y, por otro, por la percepción social que deriva de sus fracasos. La secuencia pendular es la siguiente: en un momento inicial, generalmente de crisis socioeconómica, el Estado es convocado como actor principal del proceso de desarrollo (redimiendo su olvido). Pero, a medida que aumenta su intervención y sus recursos y afecta a intereses estructuralmente arraigados, su poder infraestructural tiende a disminuir debido a la incoherencia estratégica de sus acciones. Si la fragmentación no se gestiona con antelación a los efectos negativos, gana la desconfianza y se exige la retirada del Estado por ser tropiezo a la iniciativa privada o social. Esta retirada produce resultados críticos (económicos, políticos y sociales) para el conjunto social. Finalmente, el ciclo vuelve a

iniciar. Entonces, el desafío aquí es lograr niveles aceptables de concertación que habiliten proyectos desafiantes bajo arreglos institucionales y políticos amplios para otorgar legitimidad a la dirección estratégica que procura la transformación.

No obstante, dentro del aparato estatal emerge otro factor de fragmentación que podría denominarse de segundo grado que reviste una naturaleza de carácter orgánico-institucional, que es propia del aparato estatal. Asumiendo que existe algún tipo de consenso más o menos generalizado y/o estable que otorga legitimidad y bases de apoyos suficientes al gobierno para realizar transformaciones relevantes, las administraciones públicas enfrentan el peso de su complejidad organizacional. Básicamente, el fenómeno de la fragmentación se evidencia al observar la complejidad de la organización pública estatal en su conjunto, con la diversidad de componentes y entidades sectoriales, incluso con diferentes naturalezas jurídicas y dominio de diversos recursos.

Cuando el Estado gestiona un mayor número de asuntos socialmente problematizados o asume un papel más destacado con objetivos de desarrollo desafiantes, los resultados de su accionar están mediados por una tensión fundamental, y este asunto, salvando las distancias funcionales, es indistinto si hablamos de niveles nacionales o subnacionales de gobierno.² El mayor activismo estatal a través del aumento de las acciones públicas engrosa las administraciones públicas existentes o crea nuevos organismos públicos encargados de diseñar e implementar una serie de políticas y programas que antes no existían. Al mismo tiempo, este mayor nivel de intervención y presencia burocrática en diferentes campos (incluso, a veces para abordar un único problema común) aumenta el nivel de complejidad organizacional y produce nuevos campos de especialización y diferentes grados de diferenciación funcional dentro de las organizaciones (Christensen and Laegreid 2005). Así, la tendencia a la fragmentación aumenta de acuerdo al nivel de complejidad funcional (especialización) que alcanza la organización. Entonces, la demanda de coordinación emerge proporcionalmente a la complejidad y estructuración de los problemas y desafíos para dirigir y orientar las respuestas siempre parciales producidas individualmente por las entidades públicas (Verhoest and Bouckaert 2005).

Cuando el sector público aumenta la producción pública, la especialización de las distintas unidades organizativas es clave para abastecerlas con eficiencia. Pero, en la práctica surgen disfuncionalidades debido a la multiplicidad de objetivos y actividades que debe cumplir el sector público. Aunque la eficiencia sugerida por la especialización proporciona ganancias de productividad pública, al mismo tiempo aumenta la necesidad de cooperación de las unidades organizativas para entregar productos coherentes (Peters 2018). El resultado de esta tensión se deriva en problemas de coordinación, solapamiento y/o convergencia de acciones que afectan a la eficacia agregada, a los resultados y a los impactos que se espera de las iniciativas públicas (Christensen, Laegreid, and Laegreid 2019).

Es necesario aclarar que esta fragmentación de segundo grado en parte es derivación de los consenso y visiones minimalistas acerca del papel del Estado y su desempeño funcional. La fragmentación creciente como efecto de la transformaciones y reformas administrativas orientadas por la nueva gestión pública (*new public management*) marcó

² Es importante recordar que a lo largo del siglo XX y con énfasis en la segunda mitad, los Estados-nación pasaron a gestionar un número significativo de asuntos y asumieron un rol más preponderante en el desarrollo social en general, como un papel destacado en la transformación económica ocupando un papel destacado en la estructura productiva de los países. Por su parte, los niveles subnacionales argentinos tuvieron una incorporación más activa en la producción pública a raíz de los procesos de descentralización cristalizados jurídicamente en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que generó una trama estatal y espacial mucho más compleja y dinámica (Cao 2018).

un punto de inflexión en la preocupación por la coordinación (Christensen and Laegreid 2005, 2007). La economía política de las transformaciones del Estado bajo el neoliberalismo no ha sido otra cosa que la búsqueda de "burocracias flexibles y baratas" compuestas por organismos o agencias autónomas, especializadas con regímenes flexibles de personal, con propósitos y objetivos específicos y rangos acotados de competencias, adaptables a los desafíos cambiantes que no guardan reparo en la importancia de las estructuras burocráticas profesionales más estables (du Gay 2012; Guerrero 2004; Spink 1999). Esta reconfiguración morfológica del Estado profundizó no solo la visión segmentada de los problemas sociales, que por naturaleza son complejos, sino también provocó una mayor fragmentación organizacional y problemas de coordinación que se observan en la implementación y los niveles de resolución de los problemas públicos (Lagreid and Rykkja 2015). 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 estandarizada (Christensen and Laegreid 2005).

De modo general, de esa transformación también surgieron diferentes disfuncionalidades que derivaron en una pérdida de control sobre la globalidad del sector público y el ciclo de política pública (Bouckaert, Peters, and Verhoest 2010b). En particular, el aumento generalizado de unidades autónomas reavivó ciertas divisiones tradicionales o históricas del campo de la política y la administración pública: en primer lugar, la división entre política y administración (lo político y lo técnico); y, segundo, la disgregación del proceso de política entre diseño, implementación y evaluación, donde el diseño se da en una organización y las otras dos en otros espacios organizacionales (pública o privada) y/o espaciales o territoriales (Verhoest and Bouckaert 2005).

Al respecto, se puede mencionar algunos trabajos que han relevado la manifestaciones de la fragmentación y flexibilidad organizacional bajo estas transformaciones en el área de ciencia y tecnología y de industria (Aguar, Aristimuño, and Magrini 2015; Seiler 2020; Seiler and Fernández 2017), áreas estratégicas en lo que respecta al desarrollo. Los trabajos mencionados permiten advertir que, al menos en las áreas señaladas, el Estado fue sometido a un proceso centrífugo de fragmentación de núcleos organizacionales para la toma de decisiones. Incluso, en el proceso de fragmentación del "superministerio" de Economía y Producción que duró dos años aproximadamente bajo la lógica de la "sintonía fina" de política industrial, la pérdida de protagonismo del área industrial ascendida a ministerio finalmente en 2010, lanzó su plan estratégico sobre una oferta programática preconcebida y fragmentada y respaldada por una estructura organizacional flexible y menguada de personal y recursos fiscales (Seiler 2020; Seiler and Fernández 2023).

Al mismo tiempo, estas disfuncionalidades afectan indudablemente el espinoso proceso de las políticas, ya que no solo la mayoría de la atención recae sobre las mejoras de "programas" restringidos a productos y demandas específicas de un área o sector que resultan demasiado estrecho o parcial para mostrar su impacto sobre objetivos más amplios, sino también sobre las diferenciadas fases de producción de las políticas (diseño, implementación o evaluación) que a menudo son resultado de un proceso indivisible y complejo. En este punto, cabe señalar que 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 and Michel 2016). Así, por ejemplo, los programas educativos no funcionarán eficazmente si los estudiantes que asisten a las clases tienen hambre o si los estudiantes tienen dificultad de infraestructura para acceder a las nuevas tecnologías; del modo similar, los programas de innovación tecnológica en energía renovables tendrán mayor impacto cuando se cierran las brechas entre las demandas de conocimiento, las protecciones comerciales y los flujos públicos y privados de inversión

para promoverlas, lo cual impactará en la creación de empleo en nuevos sectores y actividades de alto valor agregado y crecimiento económico.

Entonces, evitar la duplicación, las contradicciones entre los programas, el desplazamiento de los problemas a otros organismos más pertinentes, el excesivo énfasis en la compartimentación y gestión vertical, o la dificultad para procesar la complejidad que implican respuestas que atraviesan las barreras organizativas, es un conjunto de razones de peso que justifican buscar bases de coordinación en el sector público para mejorar su desempeño (Bouckaert et al. 2010b; Peters 2018).

3. Los objetivos como hitos de coordinación

Una vez planteada entre la tensión fundamental, por un lado, las numerosas y diversas acciones estatales que buscan eficiencia y productividad que pueden resultar en un esquema fragmentado y, por otro lado, una propuesta de orientación estratégica que pretende conducirlos en un marco de coherencia e integralidad que produzca resultados de desarrollo, emerge el interrogante acerca del “cómo” cerrar esa brecha en el contexto actual. Es de suyo que no será este el lugar en el que el lector encontrará una resolución definitiva ni total, más aún si hace por lo menos un siglo que el campo académico de la gestión y administración pública viene brindando respuestas eficaces que requieren ajustes de tiempo y lugar. No obstante, que aún no sea posible brindar respuestas satisfactorias para el contexto de países en desarrollo no debería llevar a los académicos y gestores públicos a renunciar a la tarea. Quizás la persistencia, la atención sobre los errores y el aprendizaje resultante amplíen el abanico de posibilidades de acción para resolverla. Es objeto de este apartado, traer al primer plano una articulación particular entre el recurso de la jerarquía usualmente distintiva dentro del aparato estatal y los objetivos como horizontes de acción o ejes axiomáticos de la acción estatal.

Es conocido que la formación de los Estados modernos estuvo acompañada por la emergencia de un aparato u organización administrativa burocrática que pasó a procesar los diferentes asuntos públicos a través de la normalización y formalización de los procesos. Apoyada fundamentalmente en la formalidad de las organizaciones burocráticas, la división del trabajo, el proceso y la autoridad formal han sido recursos claves para organizar la actividad estatal. Como se mencionó más arriba, siguiendo a Oszlak (2006), el aparato administrativo burocrático no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente, sino que su formación generalmente describe un patrón sinuoso, errático y a menudo contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política. No obstante, nos advierte el autor, el aparato burocrático “es lo que hace”, aduciendo que es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza, los contenidos y los posicionamientos políticos contenidos en las políticas públicas que implementa, lo cual nos apertura una variable que permite conformar esa materialidad de lo que abstractamente llamados Estado. Esta idea es importante, por favor, reténgala.

Por su parte, aunque por momentos el papel de la jerarquía dentro del Estado fue crudamente criticado desde las alternativas de mercado y la lógica de redes que han procurado reducir la complejidad y ciertas patologías del sector público para aumentar su eficacia, lo cierto es que el mecanismo de mayor utilidad y funcionalidad utilizado para producir coordinación ha sido la jerarquía (du Gay 2012; Peters 2018). La coordinación de tipo jerárquico puede considerarse una efectiva estrategia para coordinar el comportamiento de las organizaciones al sesgar sus decisiones e inducir acciones que de otro modo no se hubieran realizado (Alexander 1995). Sin embargo, el tipo de

coordinación que apela a la autoridad y poder formal puede ser fácilmente alcanzado en organizaciones donde el cumplimiento de objetivos no involucra actividades y tareas de otras organizaciones. Frente a la complejidad alcanzada por el sector público, así como a la naturaleza de los problemas sociales, la formalidad de las organizaciones no produce la coordinación deseada de manera mecánica y efectiva.

Por esta razón, sin dejar de reconocer ni ser esquivo a los esfuerzos de coordinación sustentados en la autoridad formal, el principio de la jerarquía va más allá de esa formalidad y puede derivar en una variedad de opciones dentro del sector público que, no por poseer menos formalidad o normalización, son menos instituyentes y efectivos. Tanto desde el punto de vista administrativo como político, la jerarquía puede expresarse en la estructuración de patrones de coordinación, esfuerzos de control y otros mecanismos procedimentales que involucran el cambio obligatorio de la división del trabajo, de la autonomía, la función y dominio de las organizaciones, o bien su legitimidad y posicionamiento en relación con otras organizaciones (Bouckaert, Peters, and Verhoest 2010a). Las agencias centrales (a menudo, supraministeriales) o lo que actualmente se denomina “centro de gobierno” (Alessandro, Lafuente, and Santiso 2014) que establecen directivas a un conjunto amplio de organizaciones públicas es un esquema estructural menos formal que permite introducir una lógica de cooperación que atraviesa un conjunto importante de organizaciones en torno a un problema u objetivos amplios de políticas. Si bien la coordinación no es su tarea central, los ministerios de finanzas, oficinas de presupuesto o de personal, han jugado un papel importante en esa tarea (Peters 2018). En esta misma clave, la jerarquización de ciertos organismos que poseen mayor legitimidad frente a ciertas prioridades de gobierno resulta una estrategia de coordinación efectiva al establecer y subordinar objetivos, tareas y operaciones de otras organizaciones individuales a prioridades mayores (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.

El carácter político de este tipo de configuración tiene efectos potentes sobre el proceso de desarrollo industrial que no podrían ser resueltos por otras variables. El componente político-estratégico no se limita a la planificación de una posible vía de desarrollo, al diseño de instrumentos económicos que sean aceptados o a la fijación de objetivos estratégicos. También, posee una dimensión operativa-organizativa que se refiere a establecer una verdadera estructura decisoria de coherencia estatal capaz de alterar el comportamiento de los diferentes subsistemas (industrial, científico, financiero, entre otros) (Chang 2010; Chang and Andreoni 2020; Chibber 2002). Esta configuración se refiere a la forma en que una autoridad legítima (no legal o formal) subordina a cada ministerio a organizar internamente sus recursos y objetivos para lograr una meta común, alineando todos estos subsistemas con una coherencia general de la estrategia estatal más amplia para el cambio estructural.

Este fue el papel que desempeñaron organismos como el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (*Ministry of International Trade and Industry*, MITI) en Japón (Johnson 1982), el Consejo de Planificación Económica (*Economic Planning Board*, EPB) en Corea del Sur o la Oficina de Desarrollo Industrial (*Industrial Development Bureau*, IDB) en Taiwán (Amsden and Chu 2003); en el contexto de América Latina, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de Brasil tuvo un papel similar (Perissinotto et al. 2015; Sikkink and Wolfson 1993), o incluso la Comisión Nacional para el Desarrollo en Argentina (CONADE) (Jáuregui 2013). La contribución más significativa de este tipo de configuración institucional para reducir las brechas de coordinación se da en aquellos países que buscan desafiar su posición periférica.

Sin embargo, el principio de la jerarquía no solo se expresa a través de una agencia o un arreglo político capaz de establecer un ordenamiento estratégico que excede su ámbito jurisdiccional. También, 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, descomprime las patologías propias de los mecanismos habituales o tradicionales de la especialización (Gulick 1937; Hammond 1990). De este modo, y retomando la noción planteada por Oszlak (la burocracia es lo que *hace*), es posible considerar que el modo de introducir lógicas efectivas 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 o lineamientos estratégicos que brinden sentido, pertenencia y orientación a diferentes unidades administrativas. Así, la lógica de organización asume un carácter centrípeto de direccionamiento del sector público hacia prioridades, grandes objetivos o problemas públicos que se operacionalizan en función de las especificidades sectoriales o departamentales, pero que atraviesan las líneas divisorias sectoriales o institucionales estancas.

De manera que los gobiernos pueden desarrollar procedimientos para identificar y enfatizar prioridades que son transversales al conjunto de los organismos y unidades administrativas. Aunque esta estrategia no posee la potencia institucional al nivel de las agencias centrales o la jerarquía formal que frente al incumplimiento derivarían en sanciones, sí permite desarrollar un sistema de gestión que lleva a explicitar los objetivos, operaciones y recursos que se ponen en movimiento en torno a un conjunto de nudos o problemas públicos, o bien “misiones” que dan sentido y coherencia estratégica a un conjunto amplio de organismos, como ha venido planteando Mariana Mazzucato (Kattel and Mazzucato 2018; Mazzucato 2021). Por ejemplo, los procesos de formulación del presupuesto público podrían ser una instancia de coordinación donde se identifican las prioridades de gobierno, pero su carácter cíclico, rutinario y disputado a menudo no conduce a explotar todo su potencial organizacional (García López and García Moreno 2010; Peters 2018; Sotelo 2008). Es decir, a pesar de la intervención de unidades extrapresupuestarias encargadas de coordinar la preparación y asignación presupuestaria, finalmente prima que cada unidad o jurisdicción institucional busca alcanzar sus objetivos de política de acuerdo a sus competencias y programación anual o plurianual de recursos (incluso, bajo negociaciones y presiones de diferentes actores sociales con intereses sectoriales y parciales), y con muchas dificultades, cuando no desconociendo, el modo en esos objetivos afectan o se ven afectados por los recursos asignados a las unidades contiguas que pueden perseguir objetivos similares, complementarios o, incluso, contradictorios.

Entonces, entre el formato de agencia central y las complejas rutinas presupuestarias que a menudo son desaprovechadas como instrumentos de coordinación, es posible diagramar estrategias intermedias, tanto por su alcance como por su flexibilidad. Esto puede consistir en un sistema de gestión que incentive a las organizaciones (mediando la jerarquía o no) a coordinar sus actividades, acciones o tareas de acuerdo a la identificación de elementos simbólicos o normativos como podrían ser los objetivos y metas, operación que anteceden a la formulación y asignación presupuestaria de sus operaciones y recursos, incluso, podríamos decir, también anteceden al tratamiento de los problemas.

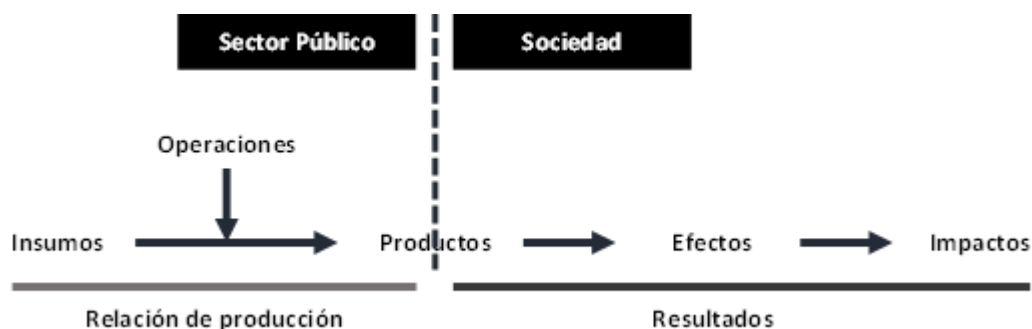
En este punto, el papel de la adaptación, localización e implementación de los ODS y las metas en los países y los diferentes niveles de gobierno juega un papel significativamente importante y estratégico. Los ODS y sus metas son esos objetos simbólicos o ideas que, sin perder su peso y carácter político ni tampoco dejando de ser cuestionables y

adaptables de acuerdo a las preferencias y prioridades de los gobiernos y los actores sociales, pueden ser utilizados como dispositivos de reconfiguración de los modos de diseñar políticas públicas. Pero, esto implica tomar a los objetivos o resultados más seriamente. Es decir, por tomar un ejemplo, esta operación no involucra solamente indicar a las diferentes reparticiones de la administración pública que señalen la correspondencia entre los ODS y metas y las políticas y programas que implementan, tal como se ha venido haciendo con mayor o menor detalle a nivel nacional y subnacional en Argentina (ODS Argentina 2019, 2021). Si bien estas operaciones de reconocimiento son importantes para observar el nivel de prioridad y aporte que realiza el Estado y los diferentes organismos públicos a cada uno de los ODS, lo cierto es que esta estrategia solo puede ser una puerta de entrada al potencial de trabajar o tomar a los objetivos más seriamente y aportar a la coordinación. Sobre esto es necesario profundizar, aquí en adelante solo bosqueja el razonamiento.

Tomar los objetivos más seriamente

La relevancia estratégica de los objetivos tiene sentido dentro del marco lógico y sistémico del funcionamiento del sector gubernamental donde se inscriben como un horizonte temporal futuro o una realidad deseada, es decir, como un resultado esperado dentro de un marco societal más amplio que orienta la acción. Desde el punto de vista institucional, la centralidad asumida por los “objetivos” guarda toda relación con el concepto de “resultados” (con diferentes plazos temporales) ubicado dentro de la cadena de resultados o de agregación de valor público de la que forma parte. Como ya es conocido, la cadena o enfoque de agregado de valor público es una herramienta conceptual y metodológica conocida que reúne simplicidad y rigurosidad para reflejar el funcionamiento y accionar del sector público y su importancia nodal radica en ser la base sobre la que se ha venido estructurando y trabajando los pilares de la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpR) (BID-CLAD 2007; García López and García Moreno 2010) (Fig. 1).

Fig. 1: Cadena de agregación de valor



Fuente: elaboración propia con base en Sotelo (2012), BID-CLAD (2007) y García López & García Moreno (2010).

Si bien el mayor protagonismo ganado por la GpR fue impulsado por las visiones gerencialistas centradas en aportar la transparencia o *accountability* de las finanzas públicas en los diferentes niveles de gobierno (García López and García Moreno 2010; Makón 2014), lo cierto es que sus basamentos teóricos nucleares de la cadena de resultados se dieron en aporte anteriores significativos para la gestión pública (Matus, Makón, and Arrieché 1979; Sotelo 2012). Ahora bien, no es esta visión sesgada la que se desea extraer. La GpR posee atributos que resultan de gran valor estratégico e

institucional para los gobiernos nacionales y subnacionales en la formación de capacidades estatales para cerrar brechas de coordinación.

Por una parte, la institucionalización de la GpR es útil para articular lógicamente el ciclo de las políticas públicas buscando que las decisiones cotidianas se apegan a un sistema de planificación programática orientada a lograr una estrecha relación entre los recursos físicos y financieros a utilizarse y los bienes y servicios a producirse (relación de producción), y los resultados a obtenerse en diferentes marcos temporales, donde los efectos o resultados propiamente dichos verifican la asistencia del producto público, y los impactos verifican los efectos esperados transcurrido un tiempo (García Moreno and García López 2011; Kaufmann, Sanginés, and Moreno 2015). En este plano, el aspecto más valorado aquí es que genera capacidad en las organizaciones para alinear la producción pública de los programas de gobierno en función de los objetivos o resultados esperados y consignados previamente con la mayor efectividad, eficiencia y eficacia posible (BID-CLAD 2007; García Moreno and García López 2011).

Esquemáticamente, la cadena de agregación de valor público se encuentra inscrita en dos grandes ámbitos que se diferencian por la naturaleza de las relaciones de sus componentes. Por un lado, las relaciones insumo-producto que son propias y originarias del carácter productivo de los entregables del *sector público* y, por otro lado, las relaciones en torno a los efectos (o resultados propiamente dichos) e impactos (resultados en el tiempo) del producto público que se dan en el *espacio societal* en el que operan las hipótesis de política, es decir, el núcleo de la racionalidad de las políticas y los programas públicos.

De acuerdo a lo planteado, la Fig. 1 muestra una lógica con sentido izquierda-derecha partiendo de las operaciones hacia los resultados. No obstante, tomar a los objetivos seriamente, implica revisar y no asumir como dada o cristalizada la racionalidad de las políticas ni la brecha existente entre los resultados esperados (efectos e impactos) en el futuro y la situación presente, lo que podríamos llamar “problema”. Es decir, la propuesta sería recorrer la cadena de valor en un sentido inverso (derecha-izquierda) con el propósito de tomar (explícitamente) los objetivos/resultados esperados como puntos de referencia para la exploración de problemas y la programación de la acción en el presente.

Si bien se podría objetar que este planteo es lógicamente poco novedoso. No obstante, para el quehacer de la política pública, así como una estrategia o plataforma que permita reducir las brechas de coordinación, tomar los objetivos seriamente (sean estos explícitos o implícitos) implica tomarlos como punto de partida y rever o revisar el resto de los componentes de la cadena. Es decir, dado que los objetivos de gobierno o de una sociedad no pueden ser alcanzados de forma sectorial o por entidades con propósitos limitados (aunque, pueden darse excepciones), es un punto de partida válido para extraer cooperación de entidades o unidades organizacionales sectoriales o parciales para diseñar las políticas públicas. Así, los resultados no solo serían algo por medir como efectos de la producción pública en función de ciertos parámetros deseados, sino que serían estímulo de la acción, donde las organizaciones públicas los tomarían seriamente como referencia y buscarían la colaboración de aquellas unidades que complementan o fortalecen su aporte aislado e individual.

En otro plano, como punto de partida de la acción pública, utilizar los objetivos o resultados a alcanzar (futuro) de este modo implica explorar o revisar la brecha entre ellos y la realidad actual (presente) con el propósito de profundizar un mejor entendimiento y mayor capacidad de análisis de esa brecha llamada “problema”, así como del diseño de alternativas y toma de decisiones para organizar la dimensión productiva de la cadena de

valor (insumos, actividades y producto). En este sentido lógico (derecha-izquierda), se abre la opción de un marco de búsqueda de los medios a construir para los fines planteados (Andrews, Pritchett, and Woolcock 2017).

Para ello, en articulación con la cadena de valor, la planificación estratégica pública juega un papel fundamental. Si bien la planificación estratégica pública parte del análisis situacional y se centra más bien en los obstáculos o problemas, implícitamente parte de los deseos y valores de quien planifica (o quien gobierna, diría Carlos Matus), aunque no haga esto de manera explícita. La realidad deseada siempre es un dato y sobrevuela el uso de herramientas que son subsidiarias de la acción. Entonces, al explicitar el papel estratégico de los objetivos se abre una demanda de información y la construcción lo más transparente posible de las hipótesis de políticas o hipótesis causales y explicativas de los fenómenos o problemas públicos que hay que remover. De tal modo, es necesario remarcar que la centralidad de la planificación en el campo institucional se da por ese ejercicio de pensamiento y acción con partida en la identificación situacional de problemas, sus elementos causales y la posterior producción de una resolución lógica y efectiva, pero sin olvidar que primeramente se parte de esos objetivos (explícitos o implícitos). Este ciclo de aprendizaje se retroalimenta en base a la producción de información en diferentes momentos y puntos de la cadena y los momentos de la planificación y la acción.

En este marco, resulta clave advertir que el fortalecimiento de los sistemas, procesos y prácticas de planificación estratégica pública resulta una plataforma necesaria para identificar escenarios intermedios, productos interdependientes y asumir compromisos de coordinación. En términos conceptuales, una de las funciones básicas de la planificación es la coordinación institucional entre diferentes componentes estatales y momentos decisionales (funcionarios, burocracia, actores sociales, formulación presupuestaria, procesos de evaluación, entre otros) para establecer, dentro de un marco lógico, una previsión futura de acontecimientos y los recursos necesarios, para articular las políticas públicas en la implementación conjunta, y permitir evaluar las acciones de gobierno (Martin 2005). La planificación pública cobra particular importancia para recuperar el gobierno del sector público y evitar caer en la plétora de programas aislados fruto de visiones gerenciales parcializadas que no permiten direccionar estratégicamente la gestión pública hacia resultados u objetivos de desarrollo más amplios (Mayne, de Jong, and Fernandez-Monge 2019; Sotelo 2013). Al respecto, se puede mencionar el esfuerzo institucional que ha venido realizando la Matriz Estratégica-ODS en la Provincia de Tucumán, la cual ha tenido un doble propósito. Por un lado, posicionar los objetivos o lineamientos estratégicos (en este caso la adaptación y territorialización provincial de los ODS) como elementos que traccionan la acción estatal y facilitan la coordinación gubernamental; y, por otro lado, fortalecer el sistema provincial de planificación pública y las herramientas subsidiarias de esta para procesar los medios para alcanzar dichos objetivos (Seiler 2022).

Las herramientas de planificación generan una musculatura institucional que opera como terreno de aprendizajes que altera el comportamiento organizacional en su conjunto (Bouckaert et al. 2010b). Se produce un entrenamiento de prueba-error en la exploración y conocimiento de las causas y evolución de los problemas, en la programación de respuestas y la asignación de los recursos, en la identificación de insumos, procesos y productos, dando especial atención a este como elemento clave para provocar los efectos e impactos o resultados esperados que conforman la cadena (García López and García Moreno 2010; Kaufmann et al. 2015; Mayne et al. 2019). En general, se puede decir que la planificación como *cálculo que precede y preside la acción* (Matus, 2007) conecta un conjunto de organismos frente al desafío de construir viabilidad a objetivos futuros

mediante la remoción de los problemas del presente (Sotelo 2013). 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 su traducción en insumos, procesos, productos de diferente naturaleza, sectoriales y parciales, en función de los resultados y objetivos esperados que desbordan las divisiones organizacionales.

La eficacia direccional de un conjunto de productos solo podría darse en el marco de los procesos de planificación directiva y operativa dentro de las entidades sectoriales que toman más seriamente objetivos que los excede individualmente. Es decir, son procesos que se retroalimentan y deben coexistir para ser efectivos. En caso contrario, y aun teniendo los objetivos claros, si los organismos públicos poseen 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 para ellos la necesidad de coordinación institucional y la articulación de recursos y programas para responder integralmente a la complejidad de los problemas que los excede como organizaciones individuales. Así, y solo por mencionar algunos, 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 sectoriales 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/o c) habrá mayor dificultad para desarrollar diferentes tipos de monitoreo y evaluación (*ex antes*, *ex post*, o evaluación interna) que informen la calidad del gasto público y permitan generar ajustes y cambios a los mecanismos de gestión y de las políticas públicas.

En esta gran tarea, los organismos vinculados a la gestión pública, modernización del Estado u organismos especializados en la planificación pública y/o la formulación presupuestaria pueden operar como encargados de llevar adelante la construcción y seguimiento de un sistema de gestión transversal orientado a objetivos o resultados, entendiendo a este como una matriz de gestión pública (Bouckaert et al. 2010a). Así mismo, 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, definiciones y medidas de servicio, áreas y mecanismos de prestación, y criterios y medios para medir el éxito en torno a objetivos que excede las unidades administrativas por separado (Jennings and Krane 1994). De este modo, los problemas públicos que no reciben una resolución desde una sola unidad administrativa, también deberían reflejarse en objetivos y operaciones desagregadas que asuman dicha complejidad como un elemento ordenador para las organizaciones (Lagreid and Rykkja 2015).

4. Conclusiones

Como cierre de este trabajo y sin ánimo de presentar una serie de enunciados que pretendan generalizaciones, se resume el contenido desarrollado a lo largo del documento para extraer y resaltar algunos puntos importantes de la exposición.

Los cambios ministeriales en el gobierno nacional realizados a inicio de agosto del 2022 en Argentina, en una coyuntura muy particular, fueron disparadores para reflexionar acerca de un fenómeno que enfrentan las administraciones públicas en todo el mundo. La fragmentación del aparato estatal como una de las organizaciones más complejas

existentes, es una preocupación práctica y teórica que ha despertado atención en los últimos 100 años.

Fueron mencionadas dos tipos de fragmentación. Sin desconocer la importancia de la fragmentación resultante de la puja de intereses socialmente estructurados, el trabajo versó sobre la fragmentación que se denominó de segundo grado, asociada a la naturaleza y complejidad organizacional del aparato estatal. Se asumió que en regímenes con ejecutivos fuertes como en Argentina, la legitimidad de los cursos de acción obtenida en los comicios es suficiente para centrarse en ser consecuente con los objetivos de gobierno.

Entonces, bajo el supuesto de lineamientos consensuados y legitimados, se argumentó que el aparato estatal se encuentra sometido a una tensión fundamental entre su intensidad de intervención y acción y la complejidad funcional y división del trabajo. Esta última aumenta en proporciones similares a la primera, y da como resultados una creciente fragmentación de las estructuras organizativas si no hay mediaciones institucionales que cierre las brechas de coordinación necesarias.

Se presentó una articulación entre la jerarquía como recurso de direccionamiento y la presencia de ideas nodales que operan como orientadores estratégicos de la acción que fueron precisadas como objetivos o resultados deseados. se señaló la importancia de los objetivos como horizontes de acción y fueron ubicados en el marco de la cadena de agregación de valor público. Los objetivos fueron tomados como plataforma y orientadores de la acción parcial de entidades individuales que requieren direccionamiento estratégico para aportar a un todo que los excede. Así mismo, se argumentó la articulación entre los objetivos y la planificación estratégica pública donde esta juega un papel subsidiario central para trabajar con ellos de un modo explícito.

Por último, podría remarcarse que es necesario dar lugar a los procesos de prueba-error y aprendizajes que resulten de los procesos, dispositivos y tecnologías aquí mencionadas. Más aún cuando se trata de elementos que requieren tiempo de maduración para evaluar o verificar los efectos de las acciones de un presente que será pasado. No tiene sentido la situación donde alguien urge por alimentarse dice que no comerá nuevamente una manzana si esta fue tomada antes de cumplir su ciclo natural de maduración. Del mismo modo, los tiempos de la coyuntura no tienen que llevar a quien gobierna a ser impaciente con las herramientas y dispositivos que, también, necesitan maduración y cuidado.

Citas bibliográficas

- Aguiar, Diego, Francisco Aristimuño, and Nicolás Magrini. 2015. “El Rol Del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) En La Re-Configuración de Las Instituciones y Políticas de Fomento a La Ciencia, La Tecnología y La Innovación de La Argentina (1993-1999).” *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad* 10(29):11–40.
- Alessandro, Martín, Mariano Lafuente, and Carlos Santiso. 2014. *Gobernar Para Cumplir Con Los Ciudadanos: El Rol Del Centro de Gobierno En América Latina y El Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alexander, Ernest. 1995. *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. London: Routledge.
- Amsden, Alice, and Wan-wen Chu. 2003. *Beyond Late Development: Taiwan’s Upgrading Policies*. Vol. Cambridge. MIT Press.
- Andrews, Matt, Lant Pritchett, and Michael Woolcock. 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. New York: Oxford University Press.
- BID-CLAD. 2007. *Modelo Abierto de Gestión Para Resultados En El Sector Público*. New York y Caracas: BID-CLAD.
- Block, Fred. 1981. “Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects.” *New Political Science* 2(3):33–49.
- Bouckaert, Geert, Guy Peters, and Koen Verhoest. 2010a. “Coordination: What Is It and Why Should We Have It?” Pp. 13–33 in *The Coordination of Public Sector Organizations*, edited by G. Bouckaert, G. Peters, and K. Verhoest. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, Geert, Guy Peters, and Koen Verhoest, eds. 2010b. *The Coordination of Public Sector Organizations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cao, Horacio. 2018. *Política, Estado y Administración Pública En Las Provincias Argentinas*. Vol. II. Buenos Aires: Prometeo.
- Cejudo, Guillermo, and Cynthia Michel. 2016. “Coherencia y Políticas Públicas Metas, Instrumentos y Poblaciones Objetivo.” *Gestión y Política Pública* 25(1):3–31.
- Chang, Ha-Joon. 2010. “How to ‘Do’ a Developmental State: Political, Organisational and Human Resource Requirements for the Developmental State.” Pp. 82–96 in *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*, edited by O. Edigheji. Cape Town: HSRC Press.
- Chang, Ha-Joon, and Antonio Andreoni. 2020. “Industrial Policy in the 21st Century.” *Development and Change* 51(2):324–51.
- Chibber, Vivek. 2002. “Bureaucratic Rationality and the Developmental State.” *American Journal of Sociology* 107(4):951–88. doi: 10.1086/341010.
- Christensen, Tom, Ole Martin Laegreid, and Per Laegreid. 2019. “Administrative Coordination Capacity; Does the Wickedness of Policy Areas Matter?” *Policy and Society* 38(2):237–54.
- Christensen, Tom, and Per Laegreid. 2005. “El Estado Fragmentado: Los Retos de Combinar Eficiencia, Normas Institucionales y Democracia.” *Gestión y Política Pública* 14(3):557–98.
- Christensen, Tom, and Per Laegreid. 2007. “Reformas Post Nueva Gestión Pública.

- Tendencias Empíricas y Retos Académicos.” *Gestión y Política Pública* 26(2):539–64.
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi, and Joseph Stiglitz. 2009. *Industrial Policy and Development, the Political Economy of Capabilities Accumulation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Crespo, Eduardo, and Marcelo Muñiz. 2017. “Una Aproximación a Las Condiciones Globales Del Desarrollo Económico.” *Revista Estado y Políticas Públicas* 8:21–39.
- Diamand, Marcelo. 1972. “La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y El Tipo de Cambio.” *Desarrollo Económico* 25–47.
- Fiori, José Luís. 2015. *História, Estratégia e Desenvolvimento: Para Uma Geopolítica Do Capitalismo*. São Paulo: Editorial Boitempo.
- Furtado, Celso. 1974. *Teoría y Política Del Desarrollo Económico*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- García López, Roberto, and Mauricio García Moreno. 2010. *La Gestión Para Resultados En El Desarrollo. Avances y Desafíos En América Latina y El Caribe*. Washington: BID.
- García Moreno, Mauricio, and Roberto García López. 2011. *Gestión Para Resultados En El Desarrollo En Gobiernos Subnacionales. Módulo 1: Gestión Para Resultados En El Ámbito Público*. BID-INDES.
- du Gay, Paul. 2012. *En Elogio de La Burocracia: Weber, Organización, Ética*. Madrid: Siglo XXI.
- Guerrero, Omar. 2004. *La Nueva Gestión Pública. Neoliberalismo En Administración Pública*. México: Fontamara.
- Gulick, Luther. 1937. “Notes on the Theory of Organization.” Pp. 1–47 in *Papers on the Science of Administration*. Vol. 197, edited by L. Gulick and L. Urwick. SAGE Publications.
- Hammond, Thomas. 1990. “In Defense of Luther Gulick’s’ Notes on the Theory of Organization.” *Public Administration* 68(2):143–73. doi: 10.1111/j.1467-9299.1990.tb00752.x.
- Horn, Philipp, and Jean Grugel. 2018. “The SDGs in Middle-Income Countries: Setting or Serving Domestic Development Agendas? Evidence from Ecuador.” *World Development* 109:73–84. doi: 10.1016/J.WORLDDEV.2018.04.005.
- Jáuregui, Aníbal. 2013. “La Planificación En La Argentina: El CONADE y El PND (1960-1966).” *Anuario Del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti* (13):243–66. doi: 10.52885/2683-9164.V0.N13.22171.
- Jennings, Edward, and Dale Krane. 1994. “Coordination and Welfare Reform: The Quest for the Philosopher’s Stone.” *Public Administration Review* 54(4):348. doi: 10.2307/977381.
- Jessop, Bob. 2006. “¿Narrando El Futuro de La Economía Nacional y El Estado Nacional? Puntos a Considerar Acerca Del Replanteo de La Regulación y La Re-Invenición de La Gobernanca.” *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal* 6(7):7–44.
- Jessop, Bob. 2014. “El Estado y El Poder.” *Utopía y Praxis Latinoamericana* 19(66):19–35.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy:*

1925-1975. Stanford: Stanford University Press.

Kattel, Rainer, and Mariana Mazzucato. 2018. “Mission-Oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector.” *Industrial and Corporate Change* 27(5):787–801. doi: 10.1093/icc/dty032.

Kaufmann, Jorge, Mario Sanginés, and Mauricio García Moreno, eds. 2015. *Construyendo Gobiernos Efectivos. Logros y Retos de La Gestión Pública Para Resultados En América Latina y El Caribe*. Washington: BID.

Lagreid, Per, and Lise Rykkja. 2015. “Organizing for ‘Wicked Problems’ – Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration.” *International Journal of Public Sector Management* 28(6):475–93.

Makón, Marcos. 2014. “Reflexiones Sobre La Gestión Por Resultados.” Pp. 113–37 in *Planificación para el Desarrollo Planificación, prospectiva y gestión pública Reflexiones para la agenda de desarrollo*, edited by J. Máttar and D. Perrotti. Santiago: CEPAL.

Martin, Juan. 2005. *Funciones Básicas de La Planificación Económica y Social*. Santiago: CEPAL.

Matus, Carlos, Marcos Makón, and Víctor Arrieché. 1979. *Bases Teóricas Del Presupuesto Por Programa*. Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

Mayne, Quinton, Jorrit de Jong, and Fernando Fernandez-Monge. 2019. “State Capabilities for Problem-Oriented Governance.” *Perspectives on Public Management and Governance* 3(1):33–44.

Mazzucato, Mariana. 2021. *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. Penguin Book.

O`Donnell, Guillermo. 2009. *El Estado Burocrático Autoritario 1966-1973: Triunfos, Derrotas y Crisis*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

ODS Argentina. 2019. *Informe ODS Provincias 2019. Proceso de Adaptación*. Buenos Aires: Concejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - Presidencia de la Nación.

ODS Argentina. 2021. *Planes, Programas, Proyectos y Estrategias Alineadas a Las Metas Priorizadas de Los 17 ODS*. Buenos Aires: Concejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - Presidencia de la Nación.

Oszlak, Oscar. 2006. “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas.” *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político* 11:11–56.

Perissinotto, Renato, Eric Dantas, Adriano Codato, and Thais Fillipi. 2015. “Ministros de Economía, Burocracia y Política Económica En El Desarrollismo Brasileño (1930-1964).” *Anuario Del CEEED* 7(7):57–102.

Peters, B. Guy. 2018. “The Challenge of Policy Coordination.” *Policy Design and Practice* 1(1):1–11. doi: 10.1080/25741292.2018.1437946.

Prebisch, Raúl. 1981. *Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Schmitter, Philippe. 1985. “Neocorporativismo y Estado.” *ReiS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 31:47–77.

Seiler, Cristhian. 2020. “La Paradoja de La Política Industrial En Argentina. Jerarquización

y Ahuecamiento Del Ministerio de Industria de La Nación (2009-2015)." *Colombia Internacional* (104):95–129. doi: 10.7440/colombiaint104.2020.04.

Seiler, Cristhian. 2022. "Gobernar Por Objetivos. La Matriz Estratégica-ODS de Tucumán Como Plataforma de Coordinación Pública." *Revista Del CLAD Reforma y Democracia* 81:(en prensa).

Seiler, Cristhian, and Víctor Ramiro Fernández. 2017. "Política Pyme y Estructuras Estatales En Argentina (2003-2015): Vínculos Opacos y Sombras Inexploradas." *Revista Del CLAD Reforma y Democracia* 68:205–40.

Seiler, Cristhian, and Víctor Ramiro Fernández. 2019. "Estructuras Estatales y Desarrollo Industrial. La Jerarquización Marginal Del Ministerio de Industria de Argentina (2009-2015)." *Economía y Desarrollo* 162(3).

Seiler, Cristhian, and Víctor Ramiro Fernández. 2023. "Fragmented State in a Neo-Developmental Experience. Examining Limits in Argentine Industrial Policy." *Journal of Economic Issues* 57(4).

Sikkink, Kathryn, and Leandro Wolfson. 1993. "Las Capacidades y La Autonomía Del Estado En Brasil y La Argentina. Un Enfoque Neoinstitucionalista." *Desarrollo Económico* 32(128):544–77. doi: 10.2307/3467177.

Sotelo, Jorge. 2008. "La Relación Planificación-Presupuesto En El Marco de La Gestión Orientada a Resultados." *Revista Del CLAD Reforma y Democracia* (40):151–76.

Sotelo, Jorge. 2012. "Cadena de Valor Público y Planteamiento Estratégico, Limitaciones y Virtudes Del Modelo." in *XVII Congreso del CLAD, Cartagena, Colombia*. Cartagena.

Sotelo, Jorge. 2013. "Planificación, Desarrollo y Capacidad Política: Desafíos de América Latina En El Siglo XXI." *Revista Estado y Políticas Públicas* 1:47–63.

Spink, Peter. 1999. "Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America." Pp. 91–114 in *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, edited by C. Bresser Pereira and P. Spink. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Verhoest, Koen, and Geert Bouckaert. 2005. "Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination." Pp. 92–111 in *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives*, edited by M. Painter and J. Pierre. New York: Palgrave Macmillan.

Vernengo, Matias. 2006. "Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect." *Review of Radical Political Economics* 38(4):551–68.