

¿Los objetivos de desarrollo sostenible como desafío y solución? Cerrando brechas de coordinación en tres provincias argentinas

**The sustainable development goals as a challenge and solution?
Closing coordination gaps in three Argentine provinces**

**Os objetivos de desenvolvimento sustentável como um desafio e uma
solução? Reduzindo as lacunas de coordenação em três províncias argentinas**

Cristhian Rubén Seiler¹ 

Mario Siede² 

Recibido: 19/08/2024

Aceptado: 13/01/2025

DOI: 10.32457/riem1.2709

Resumen

El trabajo explora las virtudes de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y algunos de los desafíos que enfrentan las administraciones públicas cuando se relacionan con ellos. Se destaca que los ODS orientan y ofrecen horizontes para la acción pública, pero desafían a las administraciones públicas a cerrar brechas de capacidades en coordinación y articulación para concretarlos. Sin ánimo de generalización, la evidencia relevada en tres provincias argentinas sugiere que los ODS desencadenan o catalizan procesos subyacentes como el fortalecimiento de la planificación pública, la identificación del valor público agregado por las administraciones provinciales y, particularmente, el cierre de brechas de capacidades. Procesos que permiten abordar estratégicamente el funcionamiento fragmentado y sectorial habitual de las administraciones públicas.

Palabras claves: objetivos de desarrollo sostenible, coordinación, planificación estratégica, administración pública subnacional.

1 Investigador Asistente - Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (CONICET-UNL), Santa Fe, Argentina. cristhianseiler@gmail.com, cseiler@fcjs.unl.edu.ar

2 Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional de Entre Ríos. Argentina. mario.siede@gmail.com, mario.siede@uner.edu.ar

Abstract

The paper explores virtues of the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDGs) and some of the challenges faced by public administrations when they relate to them. It highlights that the SDGs offer guidance and horizons for public action, which challenges public administrations to close capacity gaps in coordination and articulation in order to achieve them. Without generalizing, the evidence gathered in three Argentine provinces suggests that the SDGs trigger and/or catalyze underlying processes of strengthening public planning, identifying the public value added by provincial administrations and, particularly, closing capacity gaps that allow strategically addressing the usual fragmented and sectoral functioning of public administrations.

Keywords: sustainable development goals, coordination, strategic planning, subnational public administration.

Resumo

O artigo explora alguns dos pontos fortes da Agenda 2030 e dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e alguns dos desafios que as administrações públicas enfrentam ao lidar com eles. Destaca que os ODS oferecem orientações e horizontes para a ação pública, ao mesmo tempo que desafiam as administrações públicas a fechar as lacunas de capacidade de coordenação e articulação para realizá-los. Sem generalizar, as evidências de três províncias argentinas sugerem que os ODS desencadeiam e/ou catalisam processos subjacentes de fortalecimento do planeamento público, identificando o valor público acrescentado pelas administrações provinciais e, em particular, colmatando lacunas de capacidade que permitem abordar estrategicamente o habitual funcionamento fragmentado e setorial das administrações públicas.

Palavras-chave: objetivos de desenvolvimento sustentável, coordenação, planeamento estratégico, administração pública subnacional.

1. Introducción

Los acuerdos y consensos internacionales y globales alcanzados por el sistema de Naciones Unidas desde el año 2015 en torno a la Agenda 2030 se han presentado como un conjunto de parámetros acerca del desarrollo sostenible. Parámetros expresados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que prefiguran una imagen de lo posible y deseable para el desarrollo de las sociedades actuales. La Agenda 2030, si bien no es estrictamente vinculante, presenta una perspectiva de carácter integral que implica un fuerte llamado hacia la sostenibilidad y equidad social, económica y ambiental planetaria (Le Blanc, 2015). Aunque el compromiso y la apropiación han sido disímiles entre unos países y otros, la agenda ha incidido en la gestión pública de los gobiernos de forma dinámica, redefiniendo o adecuando las agendas nacionales a los parámetros de ODS, pero también potenciando demandas poco visibles o subordinadas de las poblaciones menos favorecidas (Chimhowu et al., 2019; Horn & Grugel, 2018).

El propósito del presente artículo es doble. Por un lado, se busca clarificar conceptualmente qué es la agenda, qué son los ODS y qué función cumplen dentro de un proceso de planificación y cambio y cuál es el desafío que plantean a las administraciones públicas. El potencial inherente para exponer una situación deseada en base a un conjunto de objetivos interrelacionados, contrasta con el desafío que plantea al normal funcionamiento de un conjunto de organismos públicos fragmentados y sectorialmente compartimentados conminados a transformar problemas complejos de carácter social, económico y ambiental que requieren de un abordaje intersectorial e integrado.

Por otro lado, se resaltan los aspectos lógicos subyacentes en la agenda que resultan útiles para potenciar y catalizar procesos de planificación pública y remediar el desafío planteado a las administraciones públicas. Conceptualmente, el compromiso de los gobiernos a alcanzar un conjunto de objetivos desencadena diferentes procesos estratégicos y operativos de planificación para procesar las iniciativas necesarias y afrontar los problemas complejos que demanda la concreción de tales objetivos. Empíricamente, en base a la evidencia de tres experiencias provinciales en Argentina, la orientación hacia objetivos puso en juego un conjunto de iniciativas de fortalecimiento de la planificación provincial que generó avances significativos en materia de coordinación y cierre de brechas de capacidad para menguar la inherente fragmentación de la estructura administrativa expresada en el carácter complejo y sectorialmente orientado de las administraciones públicas.

En Argentina, hacia 2022 las veinticuatro jurisdicciones federales (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) se habían comprometido con la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) adoptados por el país en 2016. Al respecto, existe un vacío en la literatura acerca de los procesos ligados al relacionamiento de las administraciones públicas con los ODS. La revisión de las experiencias provinciales analizadas mediante entrevistas y material documental, —y considerando la construcción de la *Matriz Estratégica ODS* de Tucumán, la implementación del proyecto *Fortaleciendo la planificación provincial: camino hacia 2030* en Entre Ríos, o la creación de la Subdirección General de Evaluación en Santa Fe—, evidencia avances institucionales significativos que van más allá de la simple adopción de los objetivos. Una mayor atención a los objetivos se tradujo en una ventana de oportunidad para la construcción de aprendizajes, estructuras e innovaciones institucionales relativas a la coordinación y articulación de la administración pública provincial, que robusteció el ámbito de la planificación estratégica, la acción pública y el *valor* que esta genera para el desarrollo territorial.

Luego de esta introducción, el trabajo se organiza en cinco secciones. En la primera sección se reseña brevemente la Agenda 2030 resaltando su carácter orientador y desafiante para las administraciones públicas. En la segunda y tercera secciones, por su parte, se profundiza la revisión de las tensiones planteadas a las administraciones públicas —en cuanto a la fragmentación y coordinación demandada para concretar objetivos integrales y resolver los problemas complejos— y se resalta el carácter lógico de la cadena de valor público como fuerza motora de diferentes procesos de fortalecimiento de la planificación estratégica pública. En la cuarta sección se presentan, de manera esquemática, experiencias que expresan empíricamente los aspectos indicados como hipótesis del artículo. Para terminar, en la quinta sección se desarrollan algunas consideraciones finales.

2. Agenda 2030: carácter normativo, obstáculos y potencialidades subyacentes

2.1. Agenda 2030 y ODS como parámetros del desarrollo sostenible

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), llevada a cabo el año 2012 en Río de Janeiro, Brasil, los Estados miembros adoptaron el documento final *El futuro que queremos*, en el que decidieron, entre otras cosas, establecer el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible e iniciar un proceso de consenso de un conjunto de objetivos (ODS).

Tres años después, en 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas inició el proceso de negociación de una agenda de desarrollo a partir de los antecedentes y resultados alcanzados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000). El proceso culminó con la definición, tanto de la Agenda 2030 (*Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*) como de una lista de diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Cabe señalar que el año 2015 fue histórico para el multilateralismo debido a la formulación de políticas internacionales consensuadas y la adopción de varios acuerdos importantes: el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres; la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo; y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, son alguno de esos hitos (Kanie et al., 2017).

En definitiva, la Agenda 2030 constituyó un conjunto de parámetros como orientación estratégica u hoja de ruta para el desarrollo del conjunto de las naciones que conforman el sistema de las Naciones Unidas. Es decir, los ODS son directrices no vinculantes que orientan la acción de los diferentes estados miembros para la consecución de estándares de convivencia pacífica, de bienestar económico y social y de sostenibilidad ambiental relativas a la capacidad del planeta de soportar la vida moderna actual, basándose en una gestión de gobernanza global (Fukuda-Parr & McNeill, 2019).

A diferencia de los ODM, básicamente centrados en el desarrollo humano, los ODS cubren un abanico más amplio de objetivos. Puesto que abarcan aspectos institucionales, incorporando nuevos actores a la agenda y su implementación y promocionan la generación de alianzas estratégicas para su cumplimiento. Ello puede resumirse en el axioma de las “5P”: personas, planeta, prosperidad, paz y *partenariado* (alianzas). Los ODS presentan un conjunto de políticas más amplio y holístico que los ODM y, si bien se centran en el capitalismo competitivo, también se sustentan en un capitalismo inclusivo que sirve a las causas de la igualdad y la diversidad humanas.

Como se ha ido deslizando, es necesario expresar que, aunque es fruto de un consenso histórico, transversal a distintas culturas y religiones, la Agenda 2030 es de naturaleza política, como toda agenda y que, por la misma razón tiene la capacidad de orientar no solo la definición de los problemas globales y locales, sino también los idearios hacia el futuro (Arora-Jonsson, 2023). En ese encuadre, el relacionamiento con la agenda sugiere la formulación de planes integrales *adoptando y adaptando* los ODS a los procesos nacionales de diseño de políticas públicas. La combinación de un amplio espectro de objetivos con plazos determinados y prioridades procesables moviliza la atención y

enmarca las propuestas de acción global, incluyendo una llamada a las reformas financieras, políticas y estructurales, que enfatiza la participación de “partes interesadas nacionales” y la alineación con los contextos y actores locales (CEPAL, 2017, 2021; Suchodolski et al., 2021).

Aunque haya asumido su carácter de universalidad con gran olvido de la estructura centro-periferia (Cianci & Villadeamigo, 2023), la agenda no cancela la diferenciación situacional a la hora de ser adoptado y adaptado en los países, lo que descarta que sea un modelo único de desarrollo que los Estados, simplemente, adoptan. Actualmente, incluso existen propuestas de una reformulación de prioridades y plazos que atiendan a la especificidad de objetivos particulares y a la complejidad de los obstáculos a remover (Fuso Nerini et al., 2024). En realidad, los ODS se han entendido más bien como parámetros para la discusión y disputa del sentido del desarrollo que proporcionan a actores, públicos y privados, un conjunto de objetivos y metas de referencia (principalmente, para grupos desfavorecidos) que, al no contener directrices claras para su implementación o concreción, no suponen una integración y traducción automática en planes y políticas nacionales y locales que *encorsete* las estrategias y acciones locales (Horn & Grugel, 2018; Siegel et al., 2020).

De hecho, al vincularse con la Agenda 2030 numerosas administraciones públicas subnacionales de diferentes países comenzaron a recibir soporte técnico desde distintos organismos de cooperación internacional al desarrollo (CEPAL, 2018, 2023; OECD, 2020). En Argentina, por ejemplo, los gobiernos provinciales recibieron soporte desde tres de ellos, la CEPAL, el BID, y la OECD. Inicialmente, lo más común fue elaborar un cuadro de correspondencia entre organismos sectoriales a nivel ministerial y, en algunos casos, las políticas y/o programas y los ODS a los que aportaba (ODS Argentina, 2019). Aunque es un ejercicio de gran utilidad práctica para reconocer vacíos y énfasis de las gestiones provinciales, lo sobresaliente resultó ser el modo en que algunas administraciones provinciales generaron transformaciones institucionales en torno a los ODS, como se verá al final del trabajo, respectivamente, en materia de planificación pública (Tucumán), evaluación presupuestaria (Santa Fe) y conformación de instancias de coordinación (Entre Ríos) (ODS Entre Ríos, 2021; Saguir & Bode, 2023).

2.2. Los objetivos importan, pero ¿cómo y por qué?

Los ODS de la Agenda 2030 han marcado un cambio metodológico y operativo pues significan la generación de normas globales a partir de un proceso de fijación de metas, traduciendo una norma del lenguaje de las palabras al de los números y convirtiendo la agenda en prioridades accionables y medibles (Fukuda-Parr & McNeill, 2019). Así, mientras que los ODM contenían 8 objetivos, 21 metas y 60 indicadores, la Agenda 2030 propuso un conjunto de 241 indicadores para medir la consecución de las 169 metas de los 17 ODS, explicitando también un carácter integral, complejo y mutuamente influyente entre ellos, lo que además deja caducas las intervenciones sectoriales habituales de las administraciones públicas para alcanzarlos (Bouckaert et al., 2016; Le Blanc, 2015).

Este mayor énfasis sobre resultados esperados en un plazo determinado —aunque ello esté cargado de la incertidumbre propia de la sociedad actual— introduce un conjunto de condiciones metodológicas y exige una institucionalidad que induzca a los gobiernos a prestar mayor atención a los “objetivos” como hitos que *traccionan* la actividad de las administraciones públicas y la formulación de políticas

públicas. En este sentido, los ODS son parámetros deseables y representan una proyección normativa que establece prioridades accionables en torno a las cuales diferentes actores, públicos y privados, entablan una conversación de sentido, de acuerdos, tensiones y/o conflictos (Janssen et al., 2023). Los ODS no son herramientas estratégicas u operativas para generar los cambios necesarios, sino que tienen un rol movilizador y orientador de esas herramientas y acciones.

Cuando los ODS pasan a ser integrados como tales al plan de un gobierno, o bien cuando pasan a formar parte de los objetivos propuestos como objetivos de gobierno, conforman una imagen o situación deseable/posible para un territorio. En este sentido, los objetivos son una elección políticamente valorativa que expresa deseos de actores relevantes. Es decir, son *finés* o *resultados* a alcanzar en un futuro como producto de una serie de operaciones y acciones públicas y, por tanto, son vectores *orientadores* de esa acción en el presente. Funcional y metodológicamente, los ODS pueden estimular estratégicamente el compromiso y consenso de los diferentes actores (o ser fruto de él) acerca del cambio esperado y aportar eficacia direccional de la acción pública en su conjunto. Pero, son solo eso, son el aspecto visionario y proyectivo de la acción —no son instrumentos ni estrategias ni acción en sí mismos—, aunque sirvan para orientarla. No brindan directamente elementos para la acción ni promueven, explícitamente, el desarrollo de capacidad de acción para concretar esos deseos de realidad que el actor o el consenso social se ha propuesto alcanzar, sino que esto es un asunto posterior a la fijación de los mismos (CEPAL, 2023).

Al considerar el carácter propositivo o proyectivo no-vinculante de los ODS para generar o provocar los cambios en la realidad, se admite la noción real de su naturaleza valorativa y política, en el sentido de la *policy*, así como también su verdadero peso en la estructura decisional y estratégica de las políticas públicas, las *policies*, como vector de los cambios deseables para una sociedad, expresados como la transformación esperada de las condiciones y de los comportamientos de una población o territorio.

Un asunto interesante a destacar aquí es que para la gestión y administración pública —como para cualquier otra organización— concretar esos *objetivos* o alcanzar resultados de desarrollo (*outcomes*), sean estos ODS u objetivos propuestos por un proyecto de gobierno, es cosa bastante diferente a preocuparse o centrarse en la producción pública (*output*), sobre la que habitualmente se tiene mayor control y las condiciones de “éxito” pueden ser atribuibles a los agentes estatales para movilizar y combinar insumos y actividades que dan lugar a las acciones del Estado, es decir, a regulaciones, transferencias y prestaciones de bienes y servicios públicos (Kaufmann et al., 2015; Makón, 2014). Dentro del debate actual acerca de la creación de valor público los resultados pueden tener al menos dos connotaciones. Por un lado, aquellos resultados proyectados que se expresan como objetivos basados o relacionados a las demandas o desafíos sociales de las sociedades; y, por otro lado, aquellos que, efectivamente, se concretan como efecto de la acción intencionada en su encuentro con la contingencia y la incertidumbre (Bryson et al., 2015; Mazzucato & Ryan-Collins, 2022).

Ambas nociones tienen utilidad teórica y práctica, pero aquí interesa remarcar que la noción de objetivos como resultados, impactos o fines esperados reviste una naturaleza funcional diferente dentro de la matriz de gestión pública respecto a los *entregables* o bienes y servicios públicos brindados por las políticas públicas. Es decir, establecer esos objetivos, resultados, fines (ODS)

en una comunidad solo es parte de la tarea y fue señalada su naturaleza normativa con función orientativa. Alcanzarlos, o al menos generar contribuciones importantes, implica una serie de operaciones, condiciones y capacidades complementarias cruciales para el análisis, tematización o problematización de la brecha existente entre esa situación deseada (objetivos-fines) en el futuro y la situación actual del territorio. Luego de ello, se configuran los lineamientos estratégicos que operacionalizan los *medios* para la acción que se despliegan en el proceso de las políticas públicas para viabilizar las transformaciones que permiten alcanzar la situación deseada.

Entonces, si las administraciones públicas poco habituadas a trabajar con resultados se relacionan con ellos, pero siguen dando énfasis a los entregables como medida de su “éxito” de gestión y/o legitimación, no solo carecerán de utilidad orientadora en un sentido estratégico de la acción, sino que tampoco podrán operar como parangón para evaluar en qué medida los resultados alcanzados se pueden atribuir o no a los entregables desplegados en las políticas públicas. Por tanto, como se viene insistiendo desde diferentes ángulos en la literatura especializada, los gobiernos requieren abandonar la improvisación y fortalecer los sistemas de planificación pública con capacidad para lidiar con las tendencias a la fragmentación y la descoordinación y articular, intersectorial e integralmente, las políticas públicas (Cejudo & Trein, 2023; CEPAL, 2018, 2023; Fuso Nerini et al., 2024; Janssen et al., 2023).

Ahora bien, considerando esta secuencia lógica, es conveniente exponer que el desarrollo y ampliación de las administraciones públicas —aspecto no exclusivo de los espacios de menor desarrollo relativo— deviene en una compleja tendencia a la fragmentación y descoordinación de los organismos públicos, lo que atenta contra la coordinación e integralidad necesaria para el cumplimiento de los ODS u otros objetivos estratégicos establecidos por los gobiernos. Pero, como se presentará más adelante, una mayor atención a los objetivos dentro de la matriz de gestión pública estimula, al mismo tiempo, la reducción de la brecha de capacidades de los gobiernos.

3. Desde la fragmentación hacia la eficacia direccional de los objetivos

3.1. Complejidad y fragmentación estatal

Interesa abordar el fenómeno de la fragmentación desde el punto de vista orgánico-institucional pues se relaciona con el modo en que las instituciones públicas articulan los numerosos centros de decisión y poder, la eficiencia de su acción, y las demandas de las sociedades democráticas. Esto con alguna independencia del nivel de desarrollo del país analizado (Christensen & Laegreid, 2005). Entonces, suponiendo que existiera un consenso más o menos generalizado acerca de las demandas sociales y los desafíos de un gobierno para realizar transformaciones relevantes, aún quedaría por resolver el peso de la complejidad organizacional de las administraciones públicas para llevar a cabo tales transformaciones. Básicamente, el fenómeno de la fragmentación se evidencia al observar que las administraciones públicas en su conjunto son complejas, con una diversidad de componentes

y entidades sectoriales, incluso con diferentes naturalezas jurídicas y dominio de diversos recursos (Oszlak, 2006).

Entonces, cuando el Estado gestiona un mayor número de asuntos socialmente problematizados o asume un papel protagónico como se evidencia desde mediados del siglo XX, los resultados de su accionar están mediados por una tensión fundamental. Un mayor intervencionismo estatal genera nuevos centros decisionales que engrosan lo existente o bien crea nuevos organismos públicos para diseñar e implementar programas que antes no existían. Ese engrosamiento y/o la novedosa presencia estatal en nuevos campos (incluso, a veces para abordar un mismo problema) aumenta el nivel de complejidad organizacional porque no solo produce nuevos espacios burocráticos de especialización y aumenta la diferenciación funcional dentro de las administraciones, sino que con el paso del tiempo esos ciclos de ampliación burocrática generan sedimentos que habitualmente hacen padecer a la convivencia organizacional (Christensen & Laegreid, 2005; Oszlak, 2006).

Entonces, el aumento de la complejidad funcional (especialización) de la organización tensiona los ligamentos formales y jerárquicos que sirven como contención a la tendencia a la fragmentación de las unidades de todo el complejo administrativo. Si bien la especialización de las unidades organizativas proporciona ganancias de productividad individual (fuente de eficiencia), en la práctica surgen disfuncionalidades debido a la dificultad de establecer algún grado de coherencia e integralidad entre la multiplicidad de decisiones, actividades y productos que entran en juego al desplegar las políticas públicas. Es decir, una mayor especialización deriva en problemas de coordinación, de solapamiento o de parcialidad de las respuestas que finalmente afectan a la eficiencia, eficacia y productividad total de la organización, teniendo efectos indeseados sobre los resultados esperados de transformación de las condiciones y comportamientos de los grupos afectados (Christensen et al., 2019; Peters, 2018). En consecuencia, la demanda de coordinación ha emergido proporcionalmente al surgimiento de esa complejidad, con el fin de dirigir y orientar un conjunto de respuestas parciales, especializadas y producidas individualmente con visiones sectoriales (Verhoest & Bouckaert, 2005).

Cabe señalar que la fragmentación organizacional se ha visto profundizada por las reformas administrativas de corte gerencial. En efecto, la literatura es abundante en detallar los efectos disfuncionales de las reformas gerenciales en el desempeño administrativo al punto de marcar una inflexión en la preocupación por la coordinación (Christensen & Laegreid, 2005, 2007). El paradigma gerencial afectó de diferentes modos, derivando en distintas disfuncionalidades como la pérdida de control sobre la globalidad del sector público o la alteración y segmentación del ciclo de política pública (Bouckaert et al., 2010). Dejando atrás el modelo de estructuras burocráticas profesionales, estables, multifuncionales e integradas, se incentivaron las “burocracias flexibles y baratas” compuestas por organizaciones especializadas de un solo propósito, con autonomía creciente y con prácticas de gestión diversas o poco estandarizadas, con regímenes flexibles de personal, con propósitos y objetivos específicos y rangos acotados de competencias (du Gay, 2012; Guerrero, 2004; Laegreid & Rykkja, 2015; Spink, 1999).

En consecuencia, no solo se profundizó la comprensión segmentada de los problemas sociales, que por naturaleza son complejos y transectoriales. También, el aumento generalizado de unidades autónomas reavivó ciertas divisiones tradicionales o históricas del campo de la política y la

administración pública. En primer lugar, actualizó la división entre política y administración, es decir, la desunión entre lo político y lo técnico; y, en segundo lugar, trajo al presente la disgregación del proceso de política, separando diseño, implementación y evaluación, de tal manera que el diseño se da en una organización y las otras dos fases se producen en espacios organizacionales (públicos o privados) y/o territoriales diferentes (Verhoest & Bouckaert, 2005).

Indudablemente, estas disfuncionalidades afectan 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 estrechas o parciales para mostrar su impacto sobre objetivos de mayor alcance, 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 e influido por diferentes condiciones e intereses (Cejudo & Trein, 2023; Ramos & Milanesi, 2021).

3.2. ¿Por qué es importante abordar este asunto?

La fragmentación de las estructuras administrativas trae numerosas dificultades a los gobiernos ya que la multiplicidad de puntos de decisión entorpece los niveles de coherencia e integración de la acción pública. La literatura señala que lejos de ser un proceso lineal, la necesidad de atender a la coordinación e integración de los programas públicos es propia de cada punto crítico del proceso de políticas. Una de las premisas importantes para el diseño de políticas es que el éxito de cualquier programa no solo dependerá, al menos en parte, de otros programas, sino que esa dependencia requiere ajustarse en todo el proceso de las políticas públicas (Cejudo & Trein, 2023). Así, por ejemplo, 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 para promoverlas, lo cual impactará en la creación de empleo en nuevos sectores y actividades de alto valor agregado y crecimiento económico (Mazzucato & Ryan-Collins, 2022).

Por consiguiente, evitar contradicciones entre los programas, el desplazamiento de problemas a otros organismos con mayor pertinencia, el excesivo énfasis en la especialización y productividad, y/o la dificultad para integrar miradas intersectoriales frente a la complejidad, es un conjunto de razones de peso que justifican el buscar bases de coordinación en el sector público para mejorar su desempeño (Peters, 2018).

Adicionalmente, en el contexto latinoamericano la configuración estatal y sus resultados se ven atravesados por disputas más intensas de poder que implican modelos de desarrollo contrapuestos. Por ello, la fragmentación tiene una repercusión mayor, ya no solo relacionada con la eficacia de los entregables sino que más profunda, al mermar el nivel de legitimidad de la acción estatal como garante del sistema social.

En situaciones en las que los objetivos de desarrollo representan un desafío al orden imperante, habitualmente la intensidad de la acción pública se profundiza y amplía sectorialmente generando o

umentando tensiones que exacerban el carácter fragmentado del aparato estatal y que, en definitiva, deslegitiman la capacidad agencial del Estado.

Así, es natural que un conjunto fragmentado de organismos con dificultades para evitar intervenciones contradictorias e incoherentes tenga dificultades no solo para resolver de forma efectiva los problemas complejos que enfrenta, sino también para ejercer el poder de forma efectiva y duradera (Jessop, 2014). Esta dinámica conforma una suerte de trampa pendular que hace oscilar el proceso de desarrollo entre dos polos: mercado y Estado. En un momento inicial, generalmente de crisis socioeconómica, el Estado es convocado como actor principal del proceso de desarrollo, rescatándolo de una condición de olvido. Pero, a medida que aumenta su intervención con mayores regulaciones y recursos, también afecta intereses estructuralmente arraigados, entonces 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 reales, gana la desconfianza y se exige la retirada del Estado al considerársele como un obstáculo a la iniciativa privada y/o social. Esta retirada produce resultados críticos (económicos, políticos y sociales) para el conjunto social. Finalmente, el ciclo vuelve a iniciarse. Por lo tanto, el desafío consiste en lograr niveles aceptables de reducción de la fragmentación que habiliten proyectos duraderos de transformación.

Los aspectos señalados anteriormente de ninguna manera pueden atribuirse solamente a la complejidad del nivel nacional de gobierno. En las últimas décadas, las administraciones públicas de los gobiernos provinciales o federales han experimentado transformaciones profundas a raíz de nuevos asuntos que debieron enfrentar. Funciones descentralizadas y crecientes nuevas responsabilidades, demandas sociales y asuntos emergentes recaídos sobre el aparato estatal provincial o estatal explican la creación de nuevos organismos para su gestión, ampliando así la complejidad funcional, las posibilidades de disputas por parcelas del aparato estatal en función de cuotas de poder que, habitualmente, se negocian a nivel territorial (Cao, 2018; Herrera & Herrera, 2015; Monteiro Neto, 2014). En países federales, las instancias estatales pasaron a desempeñar un papel muy dinámico al punto de considerárseles protagonistas de las iniciativas (Tijerina, 2018) y tener un rol destacado en relación a la territorialización y concreción de los ODS.

4. Objetivos y misiones como motores del cambio institucional

Como fue señalado, la relación con los ODS pone de relieve los niveles de fragmentación y la carencia de coordinación de las administraciones públicas debido al desplazamiento del énfasis hacia los objetivos y resultados que demandan intervenciones integrales y coordinadas. No obstante, el carácter orientador de los ODS hacia una realidad deseada es al mismo un dispositivo que estimula la reducción de brechas de coordinación y capacidades estatales en diferentes niveles (Kattel, 2022). Es decir, al desplazar el centro gravitacional de la gestión pública desde la producción pública y los entregables hacia el área de resultados (cambio en las condiciones estructurales, comportamiento de grupos, etc.), trae al primer plano la dirección estratégica del sector público, colocando la atención en hitos identificables y medibles que, institucionalmente, alinean y reducen la dispersión de la acción.

Establecer prioridades —o simplemente incentivar a que las organizaciones trabajen juntas de manera fluida y efectiva en torno a lineamientos estratégicos que brinden sentido, pertenencia y orientación a diferentes unidades organizativas aisladas— parece ser un modo de introducir lógicas efectivas de coordinación en una organización tan compleja como el Estado (Cejudo & Michel, 2021).

Así, la lógica de organización y procesamiento de los asuntos asume un carácter centrípeto de direccionamiento del sector público hacia prioridades, grandes desafíos o problemas públicos que atraviesan las fronteras sectoriales o institucionales (Hammond, 1990). Entonces, identificar y enfatizar prioridades que son transversales a un conjunto de organismos y unidades administrativas permite un reenfoque del sistema de gestión pública que lleva a relacionar, explícitamente, las operaciones y recursos que se ponen en movimiento hacia las “misiones” o vectores que dan sentido y coherencia estratégica a un conjunto amplio de entregables y organismos —originariamente no conectados entre sí— para concretar los objetivos públicos establecidos en la agenda de desarrollo (Kattel & Mazzucato, 2018; Mazzucato & Penna, 2020). En este sentido, como se presenta en la literatura, las políticas y organismos orientados por misiones o la identificación de vectores de desarrollo no son un fin en sí mismos, sino que operan como un factor movilizador y orientador de la colaboración de proyectos, recursos y acciones públicas y otros actores involucrados para generar un cambio situacional hacia la concreción de los objetivos (Cianci & Villadeamigo, 2023).

Ahora bien, esto no significa descartar la potencia de la autoridad formal ni de las jerarquías ya que, por ejemplo, las agencias centrales o los centros de gobierno son útiles al tomar decisiones frente a incumplimientos (Bouckaert et al., 2010). Sin embargo, alinear la acción pública hacia prioridades, misiones o a la generación de valor público, como se viene aceptando ampliamente en la literatura (Bryson et al., 2015; Yesilkagit et al., 2024) implica reconocer, de forma muy práctica, que el procesamiento de los problemas y la organización para enfrentarlo puede alcanzar una modalidad alternativa a la jerarquía basada en la autoridad formal de las unidades administrativas sectoriales. Esta modalidad alternativa reviste una naturaleza lógica centrada en el modelo de agregación de valor ampliamente aceptado que expone las relaciones causales de los problemas, la estrecha relación entre la actividad pública y sus efectos sobre los resultados, así como las hipótesis y gobernanza del cambio propuesto en el que no solo intervienen los organismos públicos, sino también otros actores que ponen en juego sus concepciones de cambio y planifican sus modos de alcanzarlo (Bryson et al., 2015; Cejudo & Trein, 2023; Janssen et al., 2023). Aquí, las misiones son el resultado de la problematización y construcción lógica y estratégica para alcanzar un objetivo o varios de ellos.

El desafío crítico a nivel institucional consiste en que las organizaciones públicas desarrollen habilidades y que su diseño institucional les permita *moverse* ágilmente desde un lado hacia el otro de la cadena de valor. Por un lado, tomando seriamente los resultados y las evidencias para evaluar la incidencia de la producción pública sobre los cambios y su nivel de atribución, este sería el sentido clásico de las evaluaciones de diseño e impacto (sentido izquierda-derecha de la cadena de valor). Por otro lado, recorrer la cadena en el sentido inverso (sentido derecha-izquierda de la cadena de valor) requiere otro tipo de habilidades con el propósito de tomar los objetivos como puntos de referencia y construir la agenda de problemas para los cuales se debe activar la programación presupuestaria y operativa en el presente. Esta mirada implica revisar y no asumir como dada la racionalidad e

hipótesis de los programas públicos (muchas veces heredados de otros modelos de desarrollo y/o importados de otros territorios) acerca del modo y condiciones de gobernanza en que se producen los cambios de condiciones y comportamientos económicos, sociales, ambientales, etcétera, de los grupos y territorios. Entonces, esta mirada requiere profundizar en un mejor entendimiento de los problemas públicos y en una mayor capacidad de análisis de ellos. Ello implica diseñar alternativas y tomar decisiones para organizar la dimensión productiva de la cadena de valor, considerando, por lo tanto, insumos, actividades y productos. También conlleva desarrollar procesos lógicos y estratégicos que deberían verse expresados o traducidos en la faz productiva, guardando desde el inicio su integralidad y coordinación (Cejudo y Trein, 2023).

Finalmente, la eficacia direccional sobre un conjunto de organizaciones públicas y sus programas sectoriales solo puede darse dentro de un sistema y de procesos de planificación pública que asuman con mayor seriedad una serie de objetivos estratégicos que les exceden. Desde diferentes ángulos, la literatura de gestión y administración pública ha revalorado la importancia de las herramientas de planificación pública y los procesos de innovación ya que, en su conjunto, proveen espacios de aprendizaje organizacional y permiten coordinar y gobernar los esfuerzos parciales dentro de un todo organizacional (Pierre et al., 2024). Desde la experimentación, el 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, hasta la identificación de insumos, mejoras de procesos y productos y su integración como elementos clave para provocar los resultados esperados (CEPAL, 2018; Chimhowu et al., 2019; Fuso Nerini et al., 2024; Kaufmann et al., 2015).

Los procesos recién mencionados se retroalimentan, ya que, 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 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.

Entonces, la relación con los ODS y mayor atención a los objetivos repercute en un proceso dinámico de construcción de capacidades en diferentes dimensiones (analítica, operativa y estratégica) y niveles (individual, organizacional y sistémico) de las estructuras estatales como se viene advirtiendo en la literatura (Kattel & Mazzucato, 2018; Mazzucato et al., 2020; Mazzucato & Ryan-Collins, 2022).

5. Objetivos y construcción de capacidades en provincias argentinas

En la actualidad, la totalidad de las provincias argentinas han firmado su compromiso con la Agenda 2030, e incluso lo han suscrito numerosas ciudades. Las tres experiencias provinciales analizadas (Entre Ríos, Santa Fe y Tucumán) tienen en común el fortalecimiento de diferentes aspectos del sistema de planificación y de la administración pública provincial para abordar la complejidad del trabajo con objetivos y dar mayor atención a los resultados. Los casos se

distinguen entre sí por dar énfasis a diferentes aspectos de la planificación pública en función de la trayectoria histórica provincial y del compromiso previo con experiencias de planificación e implementación de agendas de desarrollo.

5.1. Fortaleciendo la planificación provincial: camino hacia 2030 en Entre Ríos

La Provincia de Entre Ríos adhirió a la Agenda 2030 en 2020, siendo la Vicegubernación el punto focal (enlace con el nivel nacional) y la Secretaría de Modernización la encargada del proceso de implementación y fortalecimiento del sistema de planificación. Hasta este momento, el gobierno provincial no había tenido procesos significativos de planificación estratégica que aborden la coordinación e integralidad en base a objetivos y/o resultados. En su vinculación a los ODS, adicionalmente a la matriz de correspondencia con los programas provinciales y su respectiva validación, se conformaron una serie de instancias institucionales que inicialmente fueron informales: la Mesa Interministerial de ODS y sus mesas técnicas interinstitucionales coordinada por la Secretaría de Modernización; las mesas de articulación interinstitucional con universidades y otros actores relevantes; y los eventos intersectoriales para sensibilizar en el territorio sobre ODS.

Entre 2022 y 2023 la relación con los ODS se profundizó mediante el fortalecimiento del sistema de planificación provincial. Con ese propósito se llevó adelante la iniciativa *Fortaleciendo la planificación provincial: camino hacia la Agenda 2030* (Proyecto BID 4753OC-AR), que tuvo el fin de estructurar el sistema de planificación provincial en torno a 70 metas y 103 indicadores provinciales priorizados y validados. Para ello, se elaboró un sistema de alineación de las iniciativas con el presupuesto provincial, junto con un sistema de monitoreo y evaluación y con una aplicación informática para la actualización de la información.

Lo más relevante de la experiencia a notar aquí es el esquema de coordinación surgido en el marco de la elaboración de dos manuales que estructuraron el funcionamiento básico del sistema de planificación provincial.³ Con rango ministerial y de carácter asesor y consultivo se propusieron tres instancias: 1) la Unidad de Coordinación Política (UCP) centrada en establecer los lineamientos políticos estratégicos de desarrollo provincial; 2) la Unidad de Coordinación Estratégica (UCE) encargada de regular el sistema de planificación y fomentar el desarrollo sostenible centralizando competencias normativas sobre planificación, seguimiento y evaluación de los programas provinciales; y 3) se formalizó la Mesa Interministerial de carácter técnico-operativo que reúne a responsables de organismos sectoriales y otras autoridades para reportar ante la UCE sobre el cumplimiento de los lineamientos.

5.2. Creación de la Subdirección General de Evaluación en Santa Fe

El gobierno de esta provincia adhirió a los ODM en 2008 y a la Agenda 2030 en 2017 mediante la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, lo que le otorgó una impronta orientada a una mayor presencia e integración en el ambiente internacional. Antes de la adscripción a la Agenda 2030, la Provincia de Santa Fe contaba con la

³ *Manual metodológico para la planificación de la provincia de Entre Ríos y "Manual de seguimiento y evaluación para Entre Ríos".*

implementación del *Plan Estratégico Provincial* (2012), un proceso estratégico en el que se habían establecido lineamientos estratégicos para el desarrollo provincial.

Entre 2020 y 2021, se avanzó en la conformación de una Mesa Provincial ODS y en establecimiento de una coordinación interministerial compuesta por representaciones o “referentes ODS” de los respectivos ministerios provinciales. No obstante, desde 2017 hasta fines de 2021 las acciones más importante fueron el relevamiento del estado de incorporación de la Agenda 2030 en las planificaciones ministeriales y la estructuración del *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030* (2020) en torno a los desafíos provinciales y los ODS. Sin embargo, ninguna de estas acciones tuvo repercusiones significativas en el sistema provincial de planificación.

En cambio, la incidencia más significativa estuvo en el campo de la evaluación presupuestaria y la profundización en la cadena de valor y la teoría del cambio de las políticas a fin de estipular su incidencia en la concreción de los ODS. Si bien la Ley Provincial 12.510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado rigió desde el año 2006, la institucionalización de la función de evaluación se afianzó recién a partir de 2022 con la creación de la Subdirección General de Evaluación en el ámbito de la Dirección General de Presupuesto (Ministerio de Economía). Aunque la citada ley disponía la evaluación de la ejecución presupuestaria con el fin de realizar un análisis de los resultados financieros y físicos obtenidos, como así también de los efectos producidos, hasta 2022 no se hizo operativa. Entonces, el propósito de la subdirección fue solicitar a los organismos públicos la identificación del problema enfrentado, la producción pública, los insumos asignados a las unidades ejecutoras responsables, la estrategia de intervención, así como las metas de producción y cobertura y los ODS a los que contribuían. Para ello, se instrumentó una ficha de programa con el objeto de explicitar la cadena de valor y teoría de cambio, identificando los insumos, acciones, productos, resultados e impactos del programa (Saguir & Bode, 2023).

Esta experiencia permite visualizar que la vinculación del gobierno provincial con los ODS hizo viable fortalecer el componente de la evaluación y, desde allí, permitió el desarrollo de una serie de capacidades de trabajo en base a los resultados y la producción de valor público. Además, el trabajo con los ODS permitió establecer mecanismos de coordinación y reconocimiento de temas intersectoriales como niñez, género y medio ambiente.

5.3. La Matriz Estratégica-ODS de Tucumán

La experiencia de Tucumán, iniciada con el proceso estratégico provincial en 2004, posee mayor relevancia por integrar los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED) (2006), los ODM (2005) y ODS (2016) en el sistema de planificación provincial que en 2017 derivó en la Matriz Estratégica-ODS⁴ (Matriz-ODS). La visión de esta matriz tiene un doble sentido estratégico: concretar metas de corto y largo plazo y conseguir el accionar conjunto de áreas ministeriales distintas. En efecto, concretar metas de largo plazo requiere de acciones en el corto plazo y, tal realización, depende del accionar convergente de varias áreas ministeriales que requieren atravesar sus fronteras organizacionales (SEGPYP, 2018). Su desarrollo paulatino se dio como herramienta

4 La ME-ODS es una plataforma en línea. Para mayor información, puede ingresar a <http://matrizods.tucuman.gov.ar/>

colaborativa de coordinación en la que la vinculación de los programas con las metas ODS generó información sustantiva sobre puntos potenciales y levantó alertas sobre la coordinación de políticas del conjunto de ODS y del universo de actores socioeconómicos de la provincia, incluido el sector científico-tecnológico (SEGPYP, 2019).

En torno a la construcción y funcionamiento de la Matriz-ODS se generaron numerosos procesos articulados. Desde la adhesión a los ODM, se conformó un equipo interministerial coordinado por la Secretaría de Estado de Planeamiento (desde 2013, Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, [SEGPYP]), responsable del vínculo con los ODM-ODS y gestionar el fortalecimiento del sistema de planificación provincial. Entre 2012 y 2013 el gobierno recibió el apoyo del BID para fortalecer la Gestión por Resultados (GpR)⁵ a fin de mejorar el vínculo planificación-presupuesto, los procesos de planificación sectorial, y el monitoreo y evaluación de las políticas, acercando así el plano estratégico (mediano y largo plazo) a los planes operativos de corto plazo de cada organismo detallando los productos e impactos cuantificables y plazos de ejecución.

La asistencia del BID robusteció el plano metodológico, el tecnológico, el normativo, y los recursos humanos. En el plano *metodológico*, se elaboraron manuales metodológicos para la Planificación Estratégica y Operativa, y de Monitoreo y Evaluación con la finalidad de homogeneizar los conceptos y prácticas en todas las áreas del gobierno. En el plano *tecnológico*, se actualizó el Sistema Integrado de Gestión Estratégica (SIGE) para permitir la carga de la planificación estratégica provincial (LED), las planificaciones estratégicas y operativas ministeriales, lo que consolidó una estructura lógica de todo el sistema de planificación. En cuanto a lo *normativo*, a fines del año 2015 se sancionó la Ley Provincial de Planificación de la Gestión Pública (Ley N° 8839) preparada previamente durante la asistencia técnica del BID, con la SEGPYP como autoridad de aplicación. Este es el hito más significativo de la experiencia porque formalizó todos los procesos hasta ese momento llevados a cabo con carácter voluntarista e informal; formalizó la planificación de la gestión en la administración pública centralizada, en la administración pública descentralizada, en entes autárquicos y en todas aquellas instituciones con participación prioritaria del Estado.

Por último, y no menos importante, en coordinación con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la SEGPYP inició un proceso de capacitación de los *recursos humanos*, sobre política y gestión pública, coordinación de políticas públicas, planificación estratégica y operativa, monitoreo y evaluación, y presupuestación por resultados, donde participaron más de 100 directivos y técnicos de las reparticiones provinciales. Así, se fortaleció la formación de competencias profesionales para liderar procesos de cambios en la cultura administrativa a través del *Programa de Jóvenes Profesionales* implementado desde 2005 por la SEGPYP junto al Instituto Provincial de Administración Pública de Tucumán (IPAP) que buscaba generar una reserva de recursos humanos con alto potencial para la formación de un *staff* joven y habilitarlo para ocupar posiciones relevantes en la administración pública provincial a través de un riguroso proceso de selección (oposición, antecedentes y motivaciones).

5 Cooperación Técnica no Reembolsable AR-1103: *Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Tucumán*. La asistencia involucró a otras cinco provincias.

6. Consideraciones finales

Este trabajo tenía un doble propósito. Por una parte, realizar algunas precisiones conceptuales acerca de la naturaleza normativa y orientativa de la Agenda 2030 y los ODS y, por otra parte, remarcar su potencial como dispositivos catalizadores de procesos de fortalecimiento de los sistemas de planificación para cerrar brechas de capacidades estatales relativas a la coordinación de las administraciones públicas de nivel subnacional.

Desde su elaboración, la Agenda 2030 agrupó un conjunto de parámetros del desarrollo sostenible consensuados y reconocidos globalmente. Aunque la agenda olvida aspectos sustantivos de la estructura centro-periferia, conceptualmente opera como horizonte deseable que orienta la acción de los actores públicos y privados en el presente. La adopción de la agenda por sí misma no genera cambios en las condiciones y comportamientos de la población, ya que no tiene una traducción directa en la estructura programática de los gobiernos, pues los ODS son solo un vector que orienta el proceso de planificación y gestión de las políticas públicas.

Al relacionarse con objetivos que, para su concreción, requieren un abordaje integral de los problemas complejos que operan como obstáculos, las administraciones públicas exponen su fragmentación o brechas de coordinación asociadas, principalmente, a la complejidad estatal y su papel estratégico en los procesos de desarrollo. No obstante, al mismo tiempo que plantean este desafío, los objetivos operan como fuerzas motrices para cerrar la brecha de coordinación de los aparatos administrativos debido a los procesos institucionales que movilizan y catalizan si son tomados seriamente en la gestión pública. En este sentido, como desafío y oportunidad al mismo tiempo, se constituyen en una fuerza motora para fortalecer las administraciones públicas viabilizando la centralidad de la planificación estratégica pública y el rol de las misiones y lineamientos estratégicos como esquema abarcador y concéntrico de la dispersión de la acción pública.

Luego de las precisiones conceptuales articuladas a los aspectos metodológicos implícitos de la agenda y el marco lógico de la cadena de resultados, se presentaron tres experiencias provinciales que muestran, en sus diferentes tonalidades, los procesos institucionales movilizados para fortalecer la coordinación cuando se coloca los objetivos y resultados como eje ordenador de la administración pública. Como fue destacado en mayor medida en el caso más emblemático, la experiencia de la Provincia de Tucumán, la agenda y los ODS no solo es una agenda política pasible de críticas para rediscutir el desarrollo a nivel global y local, es mucho más que eso. Desde el punto de vista estratégico y operativo tiene un correlato de fortalecimiento institucional derivado de considerar la centralidad de los objetivos y desplazar la atención de la producción pública hacia los resultados de las acciones de las administraciones públicas.

Finalmente, cabe resaltar la necesidad de conformar una agenda de investigación que explore otras experiencias para informar sobre la incidencia de la incorporación de la agenda y de los ODS, tanto en aspectos de coordinación horizontal como vertical en países federales. También, resultaría interesante revisar experiencias en que se aprecie la creciente importancia otorgada a políticas orientadas por misiones en los países de la región.

Referencias bibliográficas

- Arora-Jonsson, S. (2023). The sustainable development goals: A universalist promise for the future. *Futures*, 146. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2022.103087>
- Bouckaert, G., Loretan, R., & Troupin, S. (2016). Public administration and the sustainable development goals. *Written Statement by the International Institute of Administrative Sciences, Submitted to the 15th session of the United Nations Committee of Experts in Public Administration*. <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/389289>
- Bouckaert, G., Peters, G., & Verhoest, K. (2010). Coordination: What Is It and Why Should We Have It? En G. Bouckaert, G. Peters, & K. Verhoest (Eds.), *The Coordination of Public Sector Organizations* (pp. 13-33). Palgrave Macmillan.
- Bryson, J. M., Crosby, B., & Bloomberg, L. (Eds.). (2015). *Creating Public Value in Practice. Advancing the Common Good in a Multi-Sector, Shared-Power, No-One-Wholly-in-Charge World*. CRC Press.
- Cao, H. (2018). *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas: Vol. II*. Prometeo.
- Cejudo, G., & Michel, C. (2021). Instruments for Policy Integration: How Policy Mixes Work Together. *SAGE Open*, 11(3). <https://doi.org/10.1177/21582440211032161>
- Cejudo, G., & Trein, P. (2023). Pathways to policy integration: A subsystem approach. *Policy Sciences*, 56(1), 9-27. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09483-1>
- CEPAL. (2017). *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Desafíos para la movilización de recursos*. CEPAL.
- CEPAL. (2018). *Guía metodológica: Planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- CEPAL. (2021). *Construir un futuro mejor. Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2023). *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: Un enfoque de política orientada por misiones*. CEPAL-IIPP-GTZ.
- Chimhowu, A. O., Hulme, D., & Munro, L. T. (2019). The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships. *World Development*, 120, 76-89.
- Christensen, T., Laegreid, O. M., & Laegreid, P. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter? *Policy and Society*, 38(2), 237-254.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2005). El estado fragmentado: Los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión y Política Pública*, 14(3), 557-598.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 539-564.

- Cianci, L., & Villadeamigo, J. (2023). ¿Crecimiento desequilibrado sin Hirschman? Las 'políticas orientadas por misiones' y su olvido de la periferia. *Revista de Ciencias Sociales*, 29(3), 531-544. <https://doi.org/10.31876/rsc.v29i3.40737>
- du Gay, P. (2012). *En elogio de la burocracia: Weber, organización, ética*. Siglo XXI.
- Fukuda-Parr, S., & McNeill, D. (2019). Knowledge and Politics in Setting and Measuring the SDGs: Introduction to Special Issue. *Global Policy*, 10, 5-15. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12604>
- Fuso Nerini, F., Mazzucato, M., Rockström, J., van Asselt, H., Hall, J. W., Matos, S., Persson, Å., Sovacool, B., Vinuesa, R., & Sachs, J. (2024). Extending the Sustainable Development Goals to 2050—A road map. *Nature*, 630(8017), 555-558. <https://doi.org/10.1038/d41586-024-01754-6>
- Guerrero, O. (2004). *La Nueva Gestión Pública. Neoliberalismo en administración pública*. Fontamara.
- Hammond, T. (1990). In defense of Luther Gulick's notes on the theory of organization. *Public Administration*, 68(2), 143-173. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1990.tb00752.x>
- Herrera, S., & Herrera, R. (2015). Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina: Un análisis cuantitativo de la capacidad extractiva (2013). *Revista Estado y Políticas Públicas N° 4*, 69-83.
- Horn, P., & Grugel, J. (2018). The SDGs in middle-income countries: Setting or serving domestic development agendas? Evidence from Ecuador. *World Development*, 109, 73-84. <https://doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2018.04.005>
- Janssen, M. J., Wesseling, J., Torrens, J., Weber, K. M., Penna, C., & Klerkx, L. (2023). Missions as boundary objects for transformative change: Understanding coordination across policy, research, and stakeholder communities. *Science and Public Policy*, 50(3), 398-415. <https://doi.org/10.1093/scipol/scac080>
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19(66), 19-35.
- Kanie, N., Biermann, F., Bernstein, S., & Hass, P. (2017). Introduction: Global Governance through Goal Setting. En N. Kanie & F. Biermann (Eds.), *Governing through Goals. Sustainable Development Goals as Governance Innovation* (pp. 1-28). MIT Press.
- Kattel, R. (2022). Dynamic Capabilities of the Public Sector: Towards a New Synthesis. *Discussion Paper UCL*, 1-34. <https://doi.org/10.38116/DP267>
- Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787-801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Kaufmann, J., Sanginés, M., & Moreno, M. G. (Eds.). (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. BID.

- Lagreid, P., & Rykkja, L. (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), 475-493.
- Le Blanc, D. (2015). Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. *DESA Working Paper*, 141.
- Makón, M. (2014). Reflexiones sobre la gestión por resultados. En J. Máttar & D. Perrotti (Eds.), *Planificación para el Desarrollo Planificación, prospectiva y gestión pública Reflexiones para la agenda de desarrollo* (pp. 113-137). CEPAL.
- Mazzucato, M., Kattel, R., & Ryan-Collins, J. (2020). Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 421-437. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00329-w>
- Mazzucato, M., & Penna, C. (2020). La era de las misiones: ¿Cómo abordar los desafíos sociales mediante políticas de innovación orientadas por misiones en América Latina y el Caribe? *IDB Publications*. <https://doi.org/10.18235/0002828>
- Mazzucato, M., & Ryan-Collins, J. (2022). Putting value creation back into “public value”: From market-fixing to market-shaping. *Journal of Economic Policy Reform*, 25(4), 345-360. <https://doi.org/10.1080/17487870.2022.2053537>
- Monteiro Neto, A. (2014). *Governos estaduais no federalismo brasileiro. Capacidades e limitações governativas em debate*. IPEA.
- ODS Argentina. (2019). *Informe ODS Provincias 2019. Proceso de adaptación*. Concejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - Presidencia de la Nación.
- ODS Entre Ríos. (2021). *Informe de Avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Provincia de Entre Ríos 2021*. Secretaría de Modernización del gobierno de Entre Ríos.
- OECD. (2020). *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals. Synthesis report*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 11-56.
- Peters, G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Pierre, J., Peters, G., & Rönnerstrand, B. (2024). Back to Basics: A Comparative Analysis of Government Performance in Governing. *International Journal of Public Administration*, 0(0), 1-13. <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2339948>
- Ramos, C., & Milanesi, A. (2021). A Brief Story of Latin American Public Administration: A Particular Model. En G. Peter, C. A. Tercedor, & C. Ramos (Eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America* (pp. 9-19). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201002>

- Saguir, J., & Bode, M. G. (2023). Planificación estratégica y evaluación de políticas públicas. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 116, Article 116. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/352>
- SEGPYP. (2018). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán 2030*. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento - Gobierno de Tucumán.
- SEGPYP. (2019). *Investigación. Informe de actualización Matriz Estratégica*. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento - Gobierno de Tucumán.
- Siegel, K. M., Bastos Lima, M. G., & Selle, K. (2020). When international sustainability frameworks encounter domestic politics: The sustainable development goals and agri-food governance in South America. *World Development*, 135, 105053. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105053>
- Spink, P. (1999). Possibilities and political imperatives: Seventy years of administrative reform in Latin America. En C. Bresser Pereira & P. Spink (Eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America* (pp. 91-114). Lynne Rienner Publishers.
- Suchodolski, S. G., Modesto Junior, A., Bechelaine, C. H. de O., & Costa, L. M. B. (2021). From Global to Local: Subnational Development Banks in the Era of Sustainable Development Goals, 34(2), 318-339. <https://doi.org/10.1080/09538259.2021.1977545>
- Tijerina, W. (2018). Desarrollismo subnacional para el nuevo siglo. *Problemas del desarrollo*, 49(192), 169-192. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.192.58827>
- Verhoest, K., & Bouckaert, G. (2005). Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination. En M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 92-111). Palgrave Macmillan.
- Yesilkagit, K., Bauer, M., Peters, G., & Pierre, J. (2024). The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding. *Public Administration Review*, 84(3), 414-425. <https://doi.org/10.1111/puar.13808>