



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División
de Administración Pública

Chudnovsky, Mariana; González, Andrea; Hallak,
Juan Carlos; Sidders, Mercedes; Tommasi, Mariano
Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina
Gestión y política pública, vol. XXVII, núm. 1, 2018, Enero-Abril, pp. 79-110
Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13356118003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Construcción de capacidades estatales

Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina

State-Capacity Building: Examining Design Policies in Argentina

Mariana Chudnovsky, Andrea González, Juan Carlos Hallak,
Mercedes Sidders y Mariano Tommasi*

Resumen: El desarrollo de capacidades en el sector público resulta de un equilibrio pendular entre las características que impone el contexto político institucional de cada país y las estrategias que llevan adelante las agencias estatales. Mostramos que, dentro del sector público, coexisten ciclos positivos y negativos de desarrollo de capacidad. Los primeros privilegian la implementación de políticas a través de las agencias estatales con mayor capacidad organizacional, fiscal y humana, mientras que los segundos lo hacen en agencias sin capacidades. Examinamos cuatro agencias en la Argentina que implementan políticas de desarrollo productivo y encontramos que, debido a la volatilidad del contexto político institucional reinante, tienden a predominar ciclos negativos a pesar de la existencia de intentos positivos de construcción por parte de agencias específicas.

Palabras clave: capacidad estatal, política pública, burocracia, toma de decisiones.

Abstract: Public sector capabilities result from an equilibrium between the political and institutional context and the strategies of the different public agencies. We have found the existence of both positive and negative cycles of capacity building within the state. Positive cycles aim to implement policies through agencies that have certain organizational, fiscal and human capabilities, while negative ones fail to do so. We examine four public agencies that implement productive development policies in Argentina and we find that, mainly because of the political institutional contextual logic, negative cycles tend to prevail despite the existence of some efforts to trigger positive ones.

Keywords: state capacity, public policy, bureaucracy, decision-making.

*Mariana Chudnovsky es profesora-investigadora de la División de Administración Pública del CIDE, México. Carretera México-Toluca 3655. Lomas de Santa Fe, Ciudad de México, 01210, México. Tel: (+52 55) 5727 9800, ext. 2236. ORCID: 0000-0002-3966-4731. Andrea González es investigadora y profesora de la Universidad de San Andrés. Correo-e: agonzalez@udesa.edu.ar, ORCID: 0000-0001-8459-3584. Juan Carlos Hallak es investigador y profesor de la Universidad de San Andrés, en uso de licencia, y presidente de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, Correo-e: jhallak@gmail.edu.ar, ORCID: 0000-0002-7121-3324. Mercedes Sidders es investigadora y asistente de docencia de la Universidad de San Andrés. Tel: 054 11 4725 7000. Correo-e: msidders@udesa.edu.ar, ORCID: 0000-0002-9479-853X, Mariano Tommasi es investigador y profesor de la Universidad de San Andrés. Correo-e: tommasi@udesa.edu.ar, ORCID: 0000-0001-5919-4071. La dirección postal de la Universidad San Andrés es Vito Dumas 284, Victoria, Provincia de Buenos Aires, Argentina, Tel: 054 11 4725 7000.

Artículo recibido el 30 de septiembre de 2015 y aceptado para su publicación el 11 de octubre de 2016.

INTRODUCCIÓN

La importancia de la construcción de capacidades estatales para la implementación de políticas públicas aparece, cada vez con mayor frecuencia, en el debate político y académico. Desde Weber (1964) en adelante, se estudia directa o indirectamente la capacidad estatal. Sin embargo, existe una división en la literatura entre quienes la entienden como autónoma y, en consecuencia, relativamente escindida de las dinámicas político-institucionales contextuales (Krasner, 1984; Skocpol, 1985; Skocpol y Finegold, 1982; Migdal, 1988) y quienes, en cambio, tienden a pensar que el contexto institucional las determina. Estos estudios se basan en la creencia de que las instituciones formales predicen comportamientos y que, por ende, desde el diseño de las mismas, se puede impulsar, corregir o limitar la capacidad estatal (Thelen, 1999; Weingast, 2002; North, 1989).

En este trabajo proponemos una mirada que combina esas dos posturas con base en el análisis empírico de agencias estatales en un área sectorial determinada: las políticas de desarrollo productivo vinculadas al diseño en la Argentina. Este tipo de políticas conciben el diseño como una herramienta para la innovación, diferenciación y competitividad. Como su desarrollo es reciente en el mundo, —y presentan cierta complejidad para su implementación—, son interesantes para el análisis.¹ Mostramos, por un lado, que el contexto político-institucional importa porque establece “grados de libertad” para el accionar estatal pero, por otro, que las agencias tienen capacidad de acción autónoma.

Los hallazgos se basan en un análisis comparado de casos en Argentina, pero el aprendizaje sirve para el análisis comparado en América Latina. Por ejemplo, en el caso argentino la volatilidad política provoca que sea difícil construir capacidad para las agencias si son muy cercanas y dependientes de las autoridades políticas, debido a su alta rotación. Sin embargo, la variable política es clave y es preciso recuperarla en el análisis de implementación de políticas (Canto Sáenz, 2012; Brusca *et al.*, 2015). Por ejemplo, en el caso mexicano, existe evidencia de la influencia de variables políticas que inciden en el desempeño de diversas agencias estatales (Ibarra Salazar, 2013).

¹ Las principales agencias que llevan a cabo políticas de diseño en Argentina son cuatro: la Secretaría de Industria (perteneciente al Ministerio de Industria de la Nación) que tiene un área dedicada al diseño (el Plan Nacional de Diseño), el Centro de Textiles y el Centro de Diseño Industrial del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Centro Metropolitano de Diseño (CMD) del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires. Las acciones de política seleccionadas son las siguientes: el Sello de buen diseño (PND), Mapa de Diseño Argentino (Centro de Textiles del INTI), Gestión del diseño como factor de innovación (Centro de Diseño Industrial del INTI) e Incuba (CMD).

Con relación al desarrollo de capacidad por parte del sector público, observamos que tienden a coexistir ciclos positivos y negativos que, además, suelen reforzarse. Un ciclo positivo de construcción de capacidades es aquel en el cual los políticos establecen la coherencia del conjunto de las intervenciones y luego adecuan los procesos, acciones y estrategias a la misma. En un ciclo positivo, las autoridades implementarán las políticas que consideran prioritarias, a través de las agencias estatales con mayores capacidades para llevarlas a cabo y corregirán el accionar de las mismas a medida que surjan problemas, aprendiendo de la experiencia y fortaleciendo las capacidades iniciales.

En cambio, los ciclos negativos son aquellos en los que no se cumple esta secuencia. Estos últimos no necesariamente implican destrucción explícita de capacidades, sino que pueden involucrar procesos de *a)* inercia (faltan capacidades y no se hace nada al respecto), *b)* interrupción del desarrollo de capacidades requeridas para implementar ciertas políticas y/o *c)* implementación de políticas estratégicas sin un diagnóstico previo de capacidad ni un desarrollo posterior de ésta, ante la evidencia de su ausencia, que atentan contra el éxito de las políticas públicas.

La literatura sobre construcción de capacidades identifica diferentes dimensiones importantes, tales como la de servicio civil, la fiscal, la administrativa, la coercitiva, etc., pero no necesariamente las vincula entre sí. Por un lado, se tiende a pensarlas como dimensiones autónomas y desvinculadas; por otro, no se piensa la capacidad estatal vinculada con la decisión política.

Los aparatos estatales modernos son estructuras organizacionales heterogéneas, con enclaves de excelencia y áreas débiles, con agencias muy financiadas y otras muy desfinanciadas, con equipos técnicos muy capacitados y otros nombrados por razones clientelares, entre otros muchos factores. Por eso proponemos pensar la capacidad estatal como un proceso de construcción iterativo entre las dimensiones que la componen. Para poder constatar empíricamente el ciclo positivo proponemos un esquema típico-ideal. La secuencia podría asumir la siguiente lógica: en primer lugar, las autoridades evaluarán la existencia de un servicio civil calificado y estable (y una alta dirección pública idónea) sobre la cuál delegar responsabilidades (Weber, 1964; Rauch y Evans, 1999; Iacoviello y Zuvanic, 2005; Cortázar Velarde *et al.*, 2014). En segundo lugar, la agencia deberá contar con credibilidad y legitimidad frente a los políticos y a los destinatarios de las políticas que, además, se vincularán con el proceso de formulación de las mismas (Scartascini y Tommasi, 2012; Crespi *et al.*, 2014). En tercer lugar, las otras organizaciones del sector público la verán como un socio creíble y provechoso

con el cual colaborar de manera coordinada y con base en procesos explícitos con resultados medibles (Scartascini y Tommasi, 2012, 2014; Geddes, 1994; Mazzuca, 2007; Crespi *et al.*, 2014). En último lugar, contará con recursos presupuestarios, así como con facilidades para la contratación y entrenamiento de las personas (Tilly, 1992; Besley y Persson, 2009; Cárdenas, 2010; Carpenter, 2001; Ziegler Rogers, 2010). En este ciclo positivo se puede observar cómo interactúan diferentes capacidades: un servicio civil profesionalizado, procesos organizacionales, vínculo con los destinatarios y legitimidad política.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se realiza una revisión de la literatura, en la segunda se presenta la metodología, en la tercera se examina el ciclo positivo en las agencias, sus capacidades y el proceso de construcción de las mismas; en la cuarta se muestra la existencia de ciclos negativos y, finalmente, se presentan las conclusiones.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Incorporación del diseño en empresas y políticas para su promoción en Argentina

Un país como la Argentina, con salarios relativamente altos en relación con otros países en desarrollo, no puede competir internacionalmente en la producción de bienes estandarizados para los cuales los salarios bajos son un determinante crucial de la competitividad. Los productos con mayor diferenciación son clave para lograr inserción internacional, puesto que justifican mayores precios y el pago de salarios más altos y la incorporación de diseño es un camino viable para lograr esos objetivos (véanse, entre otros, Potter *et al.*, 1991; Walsh, 1996; Hertenstein y Platt, 1997; Bruce *et al.*, 1999). Las firmas argentinas perciben la importancia del diseño: 59 por ciento ve el diseño como clave para explicar el incremento de las ventas internas y 56 para el aumento de las exportaciones (INTI, 2009). El nivel de apropiación del diseño como herramienta para incorporar valor y diferenciación a sus productos es más significativo en los sectores tecnológicos que en los más tradicionales (Ariza *et al.*, 2009). Incluso en el sector de indumentaria, donde el diseño es un factor crucial, la proporción de firmas que incluyen diseño, aún es sólo de 50 por ciento (Failde *et al.*, 2010).

Las políticas de promoción de diseño en Argentina comenzaron a finales de la década de 1990. Las agencias que analizamos fueron pioneras en implementar políticas orientadas a la promoción del diseño como actividad estratégica para incrementar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PyMES). Las primeras políticas priorizaron difundir información sobre los beneficios de

incorporar diseño para las empresas. Se basaron en experiencias internacionales, tales como, la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño y la Innovación (DDI) de España, el Danish Design Center de Dinamarca y la Domus Academy de Italia, adaptándolas al contexto local.

La construcción de capacidades estatales

Dada la diversidad de perspectivas que existen acerca de la noción de capacidad estatal, muchas veces el intercambio acerca de cómo definirla y medirla se torna disperso. Sin embargo, cada vez existe mayor consenso sobre la necesidad de concebir la capacidad estatal como una noción compuesta por múltiples dimensiones. A grandes rasgos encontramos: *a)* trabajos que se apoyan en una noción de capacidad estatal fiscal (Tilly, 1992; Herbst, 2000; Besley y Persson, 2009; Cárdenas, 2010; Zieglers Rogers, 2010); *b)* estudios que se nutren de una mirada basada en la coerción weberiana (Weber, 1964; Mann, 1998; Fearon y Laitin, 2003; Goodwin, 2001, Hendrix, 2010) y *c)* la perspectiva burocrática que la entiende como la capacidad organizacional de proveer bienes públicos de manera eficaz y eficiente y como la capacidad del servicio civil (Oszlak, 1980; Skowronek, 1982; Moe, 1989; Geddes, 1994; Weber, 1964; Rauch y Evans, 1999, Grindle, 2012). Los avances en la discusión sobre la capacidad estatal se orientan, cada vez más, hacia la importancia de establecer una clara definición y medición.

El ciclo positivo de construcción de capacidades se apoya en varias de las dimensiones que presenta la literatura en combinación con el enfoque de “institucionalización como equilibrio” (Scartascini y Tommasi, 2012, 2014). Este último, nos permite pensar en la capacidad estatal desde una perspectiva dinámica. Es decir, un ciclo débil se produce cuando muchos actores tienen incentivos para actuar por fuera de las instituciones para influir en la política y, en cambio, es positivo cuando existe un fuerte proceso de institucionalización que deja capacidad instalada, más allá de los actores que lo protagonicen en cada momento y lugar. Lo trasladamos a la literatura de capacidad estatal porque observamos que, cuando una agencia estatal no tiene capacidad para implementar las políticas, surgen formas paralelas de hacerlo que tienden a ser cortoplacistas y con éxitos efímeros.

El ciclo positivo es multicausal e iterativo. No resulta del desarrollo de una sola dimensión de capacidad estatal. Además, cuando se inicia un ciclo positivo, existen incentivos para mejorar en diferentes aspectos y corregir problemas para no perder la inversión ya llevada a cabo. Por ejemplo, si una agencia en particular

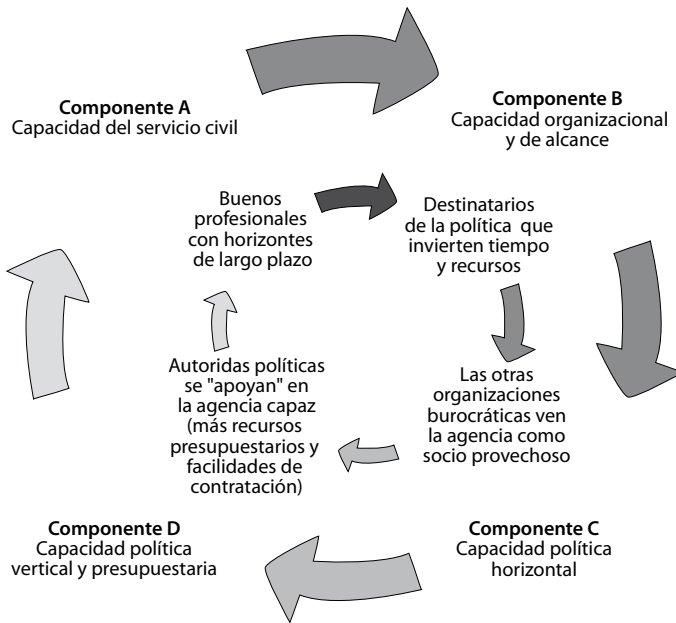
cuenta con una gran reputación de desarrollo profesional, reconocimiento público, un horizonte de estabilidad y credibilidad, tanto para sus propios profesionales como para las empresas del sector con el que la agencia se relaciona, es probable que se genere un ciclo positivo entre los siguientes componentes: *a*) existen buenos profesionales que están dispuestos a invertir en carreras de largo plazo allí, *b*) las empresas del sector desean invertir recursos y tiempo en colaborar con la agencia en el desarrollo de contextos favorables y políticas activas para el sector (incluyendo capacitación), *c*) las organizaciones burocráticas del sector público también la ven como un interlocutor deseable y *d*) a las autoridades políticas les conviene usarlas para implementar sus políticas prioritarias (y sea políticamente costoso debilitarlas).

Las capacidades (con base en Chudnovsky, 2014) que conforman el ciclo de construcción de capacidad estatal, son:

1. Capacidad organizacional: se refiere a la concordancia entre las metas de la organización y los recursos, procesos e infraestructura con la que cuenta. Se observa identificando el rango y jerarquía funcional que tiene la agencia en el organigrama de la administración pública, de modo que se pueda inferir qué importancia se le da dentro de la organización (si tiene rango de secretaria, subsecretaría, etc.).
2. Capacidad presupuestaria: alude tanto al monto como a la organización del presupuesto. Se observa si es estable y si las agencias cuentan con autonomía para disponer de él.
3. Capacidad del servicio civil: se refiere a las características técnicas del servicio civil, formación e idoneidad. Se observa la estabilidad de los equipos de trabajo y el nivel de formación de sus empleados (es decir, si cuentan con conocimiento especializado y actualizado).
4. Capacidad de alcance: se vincula a la capacidad de llegar al público objetivo en el territorio y al bloqueo de resistencias de grupos organizados, tanto sociales como económicos.
5. Capacidad política: se refiere tanto a la construcción de poder y reconocimiento de otras agencias de igual jerarquía dentro de la administración pública (a lo que nos referiremos como capacidad política horizontal), como de autoridades políticas superiores a las de la agencia (capacidad política vertical).

Los componentes del ciclo positivo y las capacidades se vinculan de la siguiente forma: el componente *A* está relacionado con la capacidad del servicio civil, el *B*

DIAGRAMA 1. Ciclo positivo de construcción de capacidades estatales



Fuente: Elaboración propia.

con la organizacional y la de alcance, el C con la capacidad política horizontal y el D con la capacidad política vertical y la presupuestaria. Este ciclo “típico-ideal” no implica secuencialidad ni presupone una importancia mayor de ninguno de los componentes.

METODOLOGÍA

Trabajamos con un diseño de investigación cualitativo con base en múltiples casos (Mill, [1888] 1970). Examinamos cuatro agencias (independientemente de lugar que ocupan en la estructura organizacional)² a partir de la implementación de sus políticas principales. Luego identificamos en qué contexto político-institucional específico se llevaron adelante.

²Tomamos como unidad de análisis el “nivel” funcional —dentro de la organización que contiene la política—, que tiene responsabilidad primaria (en el Estado, las responsabilidades siempre son múltiples) sobre las dimensiones del ciclo de capacidad estatal. Es decir, el “nivel” que decide sobre su presupuesto, sobre los servidores públicos, su alcance y las estrategias de construcción de capacidad política.

Se seleccionaron las principales agencias que implementan políticas de promoción del diseño en Argentina:³ *a)* dentro de la Secretaría de Industria existe un área dedicada al diseño que se llama Plan Nacional de Diseño (PND),⁴ *b)* el Centro de Textiles (INTI Textiles), *c)* el Centro de Diseño Industrial (INTI DI) del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)⁵ y *d)* el Centro Metropolitano de Diseño (CMD)⁶ del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires. Se tomó en cuenta que fueran diferentes con relación a su estatus jurisdiccional y su cercanía o lejanía de las autoridades políticas respectivas para poder observar la incidencia de estas características. El PND está en la Secretaría de Industria del Ministerio de Industria de la Nación.⁷ El Ministerio es muy cercano al presidente por su rol clave en la economía. El INTI (que reúne a los dos centros analizados) es descentralizado, también bajo su órbita, pero lejano al poder político, eminentemente técnico, de perfil profesional y prestigio internacional. Por último, el CMD (que implementa IncuBA) depende de la Ciudad de Buenos Aires pero, otra vez, está muy cerca de la autoridad política, aunque en otro nivel de gobierno. Las políticas seleccionadas son las siguientes: El Sello de buen diseño (PND-Secretaría de Industria), el Mapa de diseño argentino (INTI Textiles), Gestión del diseño como factor de innovación (INTI DI) y el programa IncuBA (CMD) (cuadro 1).

³ En Argentina no hay otras agencias relevantes que trabajen la temática. Un indicador claro de esto es que todos los entrevistados se reconocen como pares y ninguno mencionó otra agencia estatal fuera de éstas, ni en el resto del estado federal ni en las provincias.

⁴ El Plan Nacional de Diseño (PND) de la Secretaría de Industria es el área específica dentro del Ministerio de Industria a cargo de las políticas de promoción del diseño en el ámbito productivo. A pesar de no contar con un reconocimiento formal dentro de la estructura ministerial, el equipo de trabajo tiene una coordinadora que responde a la única subsecretaría que tiene la Secretaría de Industria. Puesto que, al año 2015, de la Secretaría de Industria sólo se desprende una subsecretaría y allí dentro se encuentra el área de diseño, nos referiremos a la subsecretaría y a la secretaría de manera indistinta (en adelante, Secretaría de Industria). Asimismo, el PND no es un plan o programa con entidad propia, sino que, dentro de la secretaría, algunas personas se dedican a la política de diseño y es a esa instancia a la que se le atribuye el nombre de PND. Por eso hablamos de área de diseño al referirnos al plan. Los miembros del PND son los encargados de diseñar e implementar dichas políticas y son reconocidos por sus pares como quienes definen la política pública en el área de diseño (entrevistas a empleados del INTI DI). El PND se asemeja a un departamento que lleva a cabo diferentes iniciativas.

⁵ El INTI es un ente semiautárquico dependiente y descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Industria Nacional, pero con gran margen de autonomía.

⁶ El CMD es la entidad responsable de las políticas de diseño del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires que, por ser la capital del país, concentra gran parte de los diseñadores y empresas que incorporan diseño.

⁷ El Ministerio de Industria es la entidad nacional que coordina y promueve las políticas de desarrollo productivo de la Argentina.

CUADRO 1. Agencias y programas elegidos

<i>PND - Secretaría de Industria</i>	<i>INTI Textiles</i>	<i>INTI DI</i>	<i>CMD</i>
El Sello de buen diseño (dirigido a diseñadores y empresas)	Mapa de diseño argentino (dirigido a diseñadores)	Gestión del diseño como factor de innovación (dirigido a empresas)	IncuBA (dirigido a diseñadores y empresas)

Fuente: Elaboración propia.

¿EXISTEN CICLOS POSITIVOS?

El PND de la Secretaría de Industria y el Sello de buen diseño

El PND está en la Secretaría de Industria y es el área encargada de implementar la política Sello de buen diseño (en adelante, Sello). Data de 2011 y busca promover la incorporación de diseño en las empresas mediante el reconocimiento de productos de diseño y su difusión nacional e internacional. Todos los años evalúa productos de varias empresas argentinas y distingue a los seleccionados con una etiqueta. La evaluación es realizada por un jurado interdisciplinario, compuesto por representantes de la industria y de la academia, y contempla el producto presentado, la política de la empresa para generarlo y sus actividades de investigación y desarrollo. Se realizaron tres ediciones del Sello en las que participaron 800 firmas y se distinguieron 340 productos. Algunas de ellas participaron en muestras y ferias comerciales internacionales y accedieron a instrumentos de financiamiento.

La idea del Sello se gestó en 2002, pero se concretó sólo en 2011. No logró llevarse a cabo antes porque no existía suficiente consenso entre el INTI y el Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (INPI)⁸ acerca del objetivo y la estructura que debía tener. Como no se ponían de acuerdo, en un comienzo las actividades del PND se orientaron sólo a la formación de una “red nacional de diseño” y a la organización de capacitaciones y difusión.

Cuando, en 2011, se implementó el Sello, se transformó en la principal acción de promoción de diseño del PND. En 2014, el programa mostraba buenos resultados: en las tres ediciones realizadas se presentaron empresas de diferentes sectores productivos y localización geográfica. No obstante, su alcance seguía siendo muy reducido.

⁸ El INPI es el organismo que tiene a cargo “la protección de los derechos de propiedad industrial, a través del otorgamiento de títulos y efectuando los registros establecidos en la legislación nacional para tal fin” (INPI, 2015).

Eso se puede explicar, en gran parte, porque el proceso de construcción de capacidades siguió la siguiente dinámica:

En cuanto al componente *A* del ciclo —capacidad del servicio civil—, en el año 2002, el equipo del PND estaba compuesto por cuatro personas. En 2007 contaba con cinco y en 2014 ya había 12. El porcentaje de perfiles profesionales y técnicos era de 100, 60 y 66 por ciento respectivamente. Los diseñadores se incorporaron de forma paulatina: en 2002 no había ninguno, en 2007 eran dos y actualmente son siete.⁹ Además, el equipo no fue estable, ya que se sucedieron cuatro coordinaciones distintas y ninguno de los miembros que estaban al comienzo continúa. La actual coordinadora y sólo otras dos personas tienen diez años de antigüedad en el programa. Si a la alta rotación de sus recursos humanos se suma el hecho de que el porcentaje de miembros del PND que son profesionales es relativamente bajo, queda claro que el área nacional de diseño no cuenta con un cuerpo de buenos profesionales dispuestos a invertir en carreras de largo plazo en la organización. Es decir, que el componente *A* del ciclo positivo no está presente.

Con relación al componente *B*, vinculado a la capacidad de alcance y la organizacional, se observa que los destinatarios de la política del Sello se redujeron desde su lanzamiento (se presentaron 321 empresas en la primera edición, 280 en la segunda y 208 en la tercera y fueron distinguidas 126, 120 y 94 respectivamente). Esto se explica por su baja capacidad de alcanzar a diferentes grupos y llegar al público definido como objetivo dentro de un territorio.

Un obstáculo para el desarrollo de esta capacidad es su estructura organizacional. Por un lado, el PND ocupa un lugar relegado e inestable dentro del organigrama de la Secretaría de Industria. A pesar de ser el área designada en el tema del ministerio desde su creación, no logró institucionalizarse como Dirección Nacional, más allá de los esfuerzos realizados por sus coordinadoras para lograrlo. Por otro lado, el PND fue “víctima” de la inestabilidad de la secretaría: se creó a finales del año 2002 dentro de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería¹⁰ y, aunque en la actualidad continúa bajo la misma secretaría, a fines del 2008 ésta fue transferida al ex Ministerio de Producción y luego, en 2009, al ex Ministerio

⁹ La incorporación de personal estuvo limitada por dos factores. En primer lugar, el reclutamiento interno no resultó una vía factible, ya que no hay recursos humanos dentro del ministerio con los perfiles necesarios. La mayoría se especializa en la administración de los regímenes fiscales que son el eje fundamental de la política industrial nacional. En segundo lugar, con relación al reclutamiento externo, debieron enfrentar importantes dificultades burocráticas y la mayoría de las incorporaciones fueron resultado del descongelamiento de la planta permanente, vacantes que se generaron en la subsecretaría y que el PND logró que le asignaran.

¹⁰ El programa se creó en el marco del “Programa de Fortalecimiento Institucional de la Política Comercial Externa” con financiamiento del estado argentino y del BID (préstamo N° 1206/OC-AR BID).

de Industria y Turismo. Finalmente, desde julio de 2010 está bajo la órbita del Ministerio de Industria. Asimismo, y como se desarrollará en el próximo apartado, tanto el INTI (y, por ende, los dos centros examinados) como el PND funcionan dentro del ámbito del Ministerio de Industria. Es decir, responden a las mismas autoridades políticas, lineamientos de política pública, contenidos de políticas productivas, etc. Sin embargo, las distintas trayectorias organizacionales, la diferencia entre pertenecer a un organismo centralizado (como es el caso del PND) y otro descentralizado (como los Centros Textil y de Diseño Industrial) y la diferencia de escalafones (PND está bajo el régimen general del Sistema Nacional de Empleo Público (Sinep)¹¹ y en cambio, los centros del INTI —por ser parte de un organismo descentralizado— tienen su propio escalafón técnico-profesional),¹² los separan. También las organizaciones en las que se insertan muestran reputaciones diferentes: el INTI (que se creó en 1957) presenta una historia organizacional de larga data y prestigio y, en cambio, el ministerio (y sus secretarías) una corta y errática. Estos aspectos afectan la capacidad de implementar las políticas que se proponen y su credibilidad frente a sus posibles destinatarios.¹³ Dados estos factores, es posible afirmar que el componente *B* del ciclo positivo de construcción de capacidades tampoco está presente.

Con relación al componente *C* del ciclo —la capacidad política horizontal—, lo que se observa es que el PND presenta vínculos escasos con organizaciones burocráticas del mismo nivel.

En cuanto al componente *D* —la capacidad política vertical—, desde el año 2008 —a partir de la designación de la ministra de Industria, Débora Giorgi—, el PND logró que las autoridades políticas le reconozcan un espacio que durante años no se le había dado al programa. El apoyo político de la ministra posibilitó a la coordinadora del PND incorporar, por primera vez, profesionales vinculados al diseño a su equipo de trabajo. Además, en el año 2013 contaron, por primera vez, con fondos del presupuesto del ministerio con “renglón propio” y estable. Hasta ese momento, no disponían de ello. Por ende, no lograban atraer ni retener profesionales idóneos. De esta forma, el cuarto componente del ciclo no estuvo

¹¹ El Sinep es el escalafón que nuclea a la planta permanente de la administración central de la nación en Argentina. Es una norma que intentó homogeneizar la dispersión de escalafones que ha existido históricamente en la Argentina para evitar disparidad en derechos, obligaciones y, sobre todo, salarios. Sin embargo, aún existen organismos con sus propios escalafones.

¹² El INTI es un instituto que logró mantenerse fuera del escalafón que regula a los recursos humanos en la administración central. Esto se debe a su fortaleza sindical.

¹³ Su prestigio histórico y su autonomía organizacional le permitieron al INTI mantenerse como un “bolsón” de calidad.

presente durante gran parte del periodo bajo estudio. No obstante, recientemente, se observa lo contrario (a pesar de que el resto de los componentes siguen ausentes): la asignación de recursos presupuestarios propios, así como el otorgamiento de facilidades para la contratación y entrenamiento de personal adecuado.

El INTI Textiles y el Mapa de Diseño Argentino; el INTI DI y Gestión del diseño como factor de innovación

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) es el instituto público de investigación de tecnología industrial más importante en la Argentina y es un organismo descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Industria. La estructura del INTI está organizada en tres niveles: el primero compuesto por el consejo directivo, cuyo presidente es designado por el Poder Ejecutivo y la Comisión Asesora. El segundo compuesto por las gerencias (el cual abarca la gerencia general y otras diez) y el tercero conformado por los centros de investigación y desarrollo (en este nivel se encuentran INTI Textiles e INTI DI).

El INTI Textiles

El INTI Textiles fue creado en 1967 y tiene por objetivo promover el desarrollo de la industria textil posicionándose como referente tecnológico. Se organiza en seis áreas: cuatro de ellas están orientadas a las actividades tradicionales del centro.¹⁴ Las otras dos se dirigen al desarrollo del sector de indumentaria, una de ellas realiza capacitaciones en procesos, técnicas y tecnologías blandas y la otra elabora reportes sobre moda y tendencias, investiga sobre la identidad del diseño de indumentaria, disemina el trabajo de diseñadores en el mercado doméstico y ofrece capacitaciones en diseño a diseñadores, productores y comercializadores. Esta última se llama Observatorio de Tendencias (en adelante Observatorio) y se creó en 2001, en el marco de una estrategia de largo plazo de promoción del diseño textil en Argentina (Bisang *et al.*, 2014). El Centro INTI Textiles se rige por un comité ejecutivo y asociados, que en 2011 llegaban a 182 (Bisang *et al.*, 2014: 17).

En 2007, el Observatorio creó el Mapa de Diseño Argentino (en adelante el Mapa) que es un programa que busca caracterizar el diseño de autor en el sector de indumentaria y promocionarlo en el ámbito nacional e internacional. Para

¹⁴ Estas actividades están vinculadas a procesos técnicos en las áreas responsables de las actividades de los laboratorios (químico-tintóreo y físico-mecánico), aspectos de calidad y medio ambiente, en procesos y proyectos técnicos y gestión interna.

alcanzar ese objetivo, estudió las principales ciudades del país, identificando y clasificando en perfiles a los diseñadores de indumentaria a partir del reconocimiento de atributos de originalidad en sus productos y procesos.

Contaron con los antecedentes del trabajo del Observatorio en compilar las tendencias internacionales en moda y consumo en los centros de moda europeos (los cuáles realizaba desde 1999). Desde los inicios del Mapa, INTI Textiles contó con la colaboración de Pro-Tejer, la principal organización que representa al sector textil en la Argentina, que financió el programa y brindó apoyo institucional ampliando la difusión de la labor de INTI Textiles.

En el caso del Mapa, el proceso de construcción de capacidades muestra la siguiente secuencia:

Respecto al componente *A* del ciclo, relacionado con la capacidad del servicio civil, INTI Textiles muestra una mayor proporción de planta permanente y mejores salarios que otras entidades públicas (entre ellas, el Ministerio de Industria). En 2014, en INTI Textiles trabajaban 72 personas: 29 por ciento era planta permanente, 63 por ciento estaba de planta pero con ley de empleo privada, uno por ciento con contrato por obra y siete por ciento eran becarios.¹⁵ Con relación a los perfiles del equipo, 89 por ciento del personal presentaba un perfil técnico (46%) o profesional (43%) y 11 por ciento restante eran becarios o auxiliares. El equipo a cargo de la implementación de las políticas de diseño, estaba conformado por tres personas en 2001 y en 2014 ya eran ocho, casi todos profesionales. El equipo muestra estabilidad desde los comienzos. Los empleados de INTI Textiles tienen incentivos para permanecer en sus trabajos (lo que, a su vez, indica capacidad de retención del centro), muestran capacidad de emprender y presentan idoneidad profesional. La directora cuenta con más de 25 años en el cargo y las únicas personas que ya no son miembros del Observatorio se fueron porque ascendieron adentro del INTI. En consecuencia, se puede afirmar que el componente *A* del ciclo positivo está presente.

Con relación al componente *B*, vinculado a la capacidad de alcance y organizacional, se observa que el INTI Textiles es la agencia que presenta mayor capacidad para llegar al público objetivo dentro del territorio. El Observatorio reunió y analizó información de 250 diseñadores en 19 provincias, caracterizando el diseño de indumentaria de autor en la Argentina y difundíendolo en el ámbito nacional e internacional. En 2013, publicó el libro “INTI Mapa de Diseño, 101

¹⁵ A nivel agregado se observan proporciones similares. En el año 2013 de los 2 603 empleados del INTI, 895 (34%) pertenecían a planta permanente y transitoria y 1 708 eran contratados (66%).

diseñadores de autor”, que presenta a varios de los diseñadores puestos en valor por el mapa. Más aún, durante la implementación del programa se estableció un vínculo estrecho con muchos de los diseñadores. Eso les permitió conocer sus necesidades y organizar acciones complementarias al mapa para poder ayudarlos, como la “asistencia técnica” en temas de diseño y de comercialización. Esto se hizo de manera desestructurada e informal, dado que consistía en un asesoramiento personalizado a medida que la relación con el diseñador se profundizaba y éste demandaba ayuda. En muchos casos, el acompañamiento brindado al diseñador en el crecimiento de su emprendimiento implicó conseguirles espacios en exhibiciones, ferias y desfiles nacionales e internacionales. En síntesis, se observa que los diseñadores consideran INTI Textiles como un referente en materia de diseño, lo cual se evidencia en sus demandas de asistencia técnica.

A diferencia del PND, que forma parte de una secretaría en un ministerio nacional, la flexibilidad organizacional de los centros del INTI potencia el alcance de sus políticas y le permitió generar lazos estrechos con el sector privado. Los centros se componen, por un lado, de una burocracia que diseña, implementa y evalúa las acciones que lleva a cabo y, por el otro, de actores del sector privado (empresas, cámaras de empresarios y profesionales) que participan en la definición de objetivos. Estos esquemas de colaboración le permitieron ampliar su capacidad presupuestaria. De hecho, la mayor parte de los programas presentan un financiamiento conjunto. En general, INTI Textiles aporta los recursos humanos y su contraparte, los recursos económicos (lo mismo ocurre con INTI DI).¹⁶ En síntesis, puede afirmarse que el componente *B* del ciclo positivo de construcción de capacidades también está presente.

Con relación al componente *C*, vinculado a la capacidad política horizontal, INTI Textiles estableció numerosas alianzas con universidades nacionales, gobiernos provinciales y municipales y ministerios de la nación (por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva). De hecho, el centro es reconocido por organizaciones burocráticas del mismo nivel como socio provechoso y creíble, mostrando de esta forma la presencia del componente *C* del ciclo positivo de construcción de capacidades.

El componente *D* se vincula con la capacidad política vertical y la presupuestaria. El análisis muestra que el centro encontró importantes obstáculos para cons-

¹⁶ Aunque el INTI provee a todos los centros de los recursos necesarios para su funcionamiento (que incluyen salarios, servicios —de agua y electricidad—, viáticos y material para el laboratorio en el caso del INTI Textiles), no le proporciona los recursos para *financiar* las políticas de promoción de diseño que llevan a cabo.

truir apoyo político. El INTI Textiles no contaba con apoyo del presidente de la institución quien, junto con otros miembros de la institución, consideraba “frívolo” el interés por la moda y el diseño (entrevista a la directora). A pesar de ello, el INTI Textiles promovió la creación de un área de diseño. Cuando finalmente se creó el programa, que era independiente de INTI Textiles (y predecesor del actual INTI DI: véase el siguiente apartado), la dirección del INTI objetó el enfoque y buscó equiparar el diseño textil al industrial para dotarlo de otro estatus. Las autoridades del Ministerio de Industria tampoco apoyaron el desarrollo del Observatorio ni generaron instancias de trabajo conjunto. De esta forma, el componente *D* no está presente, interrumpiendo el ciclo de construcción de capacidades.

El INTI DI

El INTI DI funciona como centro desde 2010, sin embargo, sus orígenes se remontan a 2002, cuando nació como “Programa de Diseño” (ProDiseño). En 2002, INTI inició este programa para promover la cultura del diseño entre los diferentes sectores productivos y ayudó a las firmas en la incorporación de diseño en sus productos como herramienta de diferenciación. Actualmente, está organizado en tres áreas: Investigación, Transferencia y el Observatorio. Las dos primeras son las que se encuentran más desarrolladas.

En 2009, el INTI DI diseño, junto con la Unión Industrial Argentina (UIA) y el CMD, el programa Gestión del diseño como factor de innovación (en adelante gestión del diseño), que asiste a PYMES para promover una cultura de diseño. Esto se hace a través de una metodología propia de diagnóstico de diseño para el desarrollo de productos. El INTI DI tuvo un rol protagónico en el diseño y la implementación del programa. Definió la estructura del programa, la metodología con la que se realizaron las consultorías, la modalidad de convocatoria a las firmas y seleccionó, capacitó, coordinó y supervisó a los consultores. El Programa AL Invest IV de la Comisión Europea financió el programa y el CMD participó en las primeras instancias de deliberación sobre su estructura, aunque no avanzó con el desarrollo de la metodología ni con la realización de las asesorías.

Gestión del diseño cumplió con el objetivo de promoción de una cultura de diseño en las PYMES argentinas. Por un lado, las empresas participantes experimentaron una vinculación con temas de diseño a partir del diagnóstico para el desarrollo de productos con su respectivo plan de trabajo sugerido. Por otro lado, se conformó una red de consultores especializados en gestión de diseño que extienden la promoción de esta cultura en las empresas que asesoran pero que no son beneficiarias directas del programa.

El proceso de construcción de capacidades para la implementación de Gestión del Diseño se detalla a continuación:

El componente *A* que se vincula con la capacidad del servicio civil muestra un centro que, en 2014, empleaba a 24 personas. El equipo creció mucho: en 2003 eran dos personas, en 2008, siete y desde 2009 fueron creciendo hasta llegar a 24 miembros en 2014. Con relación a los perfiles, el porcentaje de profesionales creció de 67 por ciento en 2005 hasta superar 80 por ciento en los últimos años (a excepción del año 2011 que baja a 71 por ciento debido a la incorporación de dos becarios). El componente de los diseñadores estuvo siempre presente y se mantuvo prácticamente constante la proporción de diseñadores con respecto al total de empleados (en 60%). Existe alta estabilidad en el empleo: desde 2009 sólo se fueron tres personas. Asimismo, el centro muestra alta capacidad para planificar el desarrollo profesional de sus miembros y retener al personal formado. La directora y los responsables de las áreas del centro son reconocidos en el INTI y en otros ámbitos públicos y privados por su actitud emprendedora e idoneidad profesional. De esta forma, al igual que INTI Textiles, INTI DI fue capaz de atraer y retener buenos profesionales. Por ende, el componente *A* del ciclo está presente.

Con relación al componente *B*, vinculado a la capacidad de alcance y organizacional, se observa que el INTI DI es la agencia con destinatarios más diversificados. Presenta una mayor capacidad relativa para alcanzar a diferentes grupos (diseñadores, empresas, productores, emprendedores y cooperativas, entre otros). Sin embargo, muestra una menor capacidad para llegar al público definido como objetivo dentro de un territorio. Esto se observa en el desarrollo del programa de gestión de diseño. Llegar a las empresas para que participen del programa constituyó un gran desafío. En los inicios, la UIA tenía la expectativa de contar con 250 empresas como beneficiarias del programa. Sin embargo, el alcance logrado fue significativamente menor: sólo apoyaron a 92 empresas (desde el inicio del programa en 2009 hasta su finalización en 2013).¹⁷ Las principales limitantes fueron los escasos recursos con los que contaron para publicitar el programa, dado que en el esquema de financiamiento de AL Invest no estaba prevista la difusión y UIA e INTI DI mostraron una reducida capacidad para atraer a las firmas. Los diseñadores fueron quienes “destrabaron” este problema: no sólo invirtieron tiempo en las capacitaciones, sino también en buscar a las empresas donde se realizaron las asesorías. Los diseñadores ven al INTI DI como un socio creíble y provechoso. En cambio, las empresas, al menos por el momento, no lo consideran un interlocutor clave.

¹⁷ Además, se capacitaron 110 diseñadores.

De todos modos, es importante destacar los esfuerzos de INTI DI para posicionarse como un referente para las empresas. A partir de la gestión del diseño, se generó un programa institucional de promoción de gestión del diseño (Diseño para la innovación), cuyo principal objetivo es transferir la metodología de trabajo de INTI DI en diagnóstico de diseño a las sedes regionales de INTI para que cada una de ellas pueda coordinar e implementar en su territorio programas de gestión de diseño con la finalidad de incrementar la competitividad de las firmas de su jurisdicción mediante tecnologías de diseño. La estructura regional del INTI le otorga la “capilaridad” necesaria para llegar al público definido como objetivo, en particular a las empresas. Esta característica organizacional, junto con las detalladas en el apartado del INTI Textiles, contribuyen a potenciar el alcance de sus acciones. Sin embargo, el programa Diseño para la innovación es muy reciente y sus resultados aún no pueden evaluarse. En conclusión, es posible afirmar que el componente *B* del ciclo positivo se encuentra presente, aunque de forma parcial.

Con relación al componente *C*, la capacidad política horizontal, el INTI DI estableció alianzas con universidades nacionales, gobiernos provinciales (por ejemplo, La Pampa) y municipales (por ejemplo, Morón) y ministerios de la nación (por ejemplo, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva). De esta forma, logró construir una buena reputación y constituirse como un interlocutor creíble para otras organizaciones burocráticas, mostrando la presencia del componente *C* del ciclo positivo de construcción de capacidades.

Con relación al componente *D*, capacidad política vertical y presupuestaria, se observa que el profesionalismo de la dirección de INTI DI posibilitó una rápida obtención de apoyo político del presidente del instituto y del coordinador del Programa de Desarrollo del cual dependía (antes de constituirse como Centro de Investigación y Desarrollo) para promover su posicionamiento. La consolidación del INTI DI como centro se produce cuando estaban próximos a un cambio de autoridades y varias personas querían asociarse. Además, dos factores jugaron un rol fundamental: *a*) los resultados alcanzados por el programa de gestión de diseño y la reputación que ganaron quienes lo llevaron adelante frente a terceros (en particular la UIA) y *b*) que, cuando cambiaron las autoridades del INTI, ya se encontraba vinculado con varias organizaciones gubernamentales, como el INPI, el Ministerio de Desarrollo Social y el INTA. Sin embargo, INTI DI tuvo dificultades para ganarse el apoyo de las autoridades del Ministerio de Industria, por lo que el componente *D* del ciclo positivo sólo se encuentra presente de forma parcial. Esta situación limitó su acceso a mayores recursos financieros, la contratación de más personal y, de forma más general, el alcance de sus políticas.

El Centro Metropolitano de Diseño (CMD) e IncUBA

Desde su creación en 1999, el Centro Metropolitano de Diseño (CMD)¹⁸ tuvo como objetivo principal “la instalación del diseño como herramienta clave para la dinamización del desarrollo económico de la ciudad” (Becerra, 2013: 8). Además, el centro sufrió diversos cambios desde que se creó.¹⁹ Una particularidad del CMD es la participación del sector privado en la toma de decisiones que se da a través de la Asociación de Amigos del CMD. Ésta se conforma de un grupo de empresarios y profesionales vinculados al diseño. En la práctica funciona como un consejo asesor.

En 2002, el CMD lanzó el programa IncUBA que proveía infraestructura y asesoramiento a proyectos vinculados al diseño o a las industrias culturales y se implementó entre los años 2002 y 2012.²⁰ Su objetivo fue promover el surgimiento y crecimiento de este tipo de proyectos de diseño o culturales en la ciudad de Buenos Aires. Para ello seleccionó, anualmente y por concurso, varios proyectos de emprendimientos radicados en dicha ciudad para ser “incubados”²¹ físicamente en el CMD. El programa brindó asistencias técnicas en diseño y gestión empresarial a los proyectos seleccionados, así como asesoramiento en temas jurídicos, contables y tributarios y un espacio físico para que desarrollen ahí sus actividades.

La estructura del programa, el equipo de trabajo y su rol cambiaron a lo largo del tiempo por diversos motivos. Los principales cambios sucedieron entre los años 2008 y 2010 con el cambio de gobierno en la ciudad porque cambió el ministro de Desarrollo Económico y asumió una nueva directora del CMD. Así, se pueden distinguir tres etapas del programa: 1) el periodo 2002-2007 de inicio,

¹⁸ En la actualidad depende de la Dirección General de Industrias Creativas de la Ciudad de Buenos Aires y actúa dentro del ámbito de la recientemente creada Subsecretaría de Economía Creativa del Ministerio de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sólo una parte del CMD ocupa un lugar en la estructura formal (Gerencia Operativa CMD).

¹⁹ En el año 2003 pasó a depender de la ex Secretaría de Cultura y eso implicó un ascenso dentro de la estructura organizacional, ya que dejó de ser programa y se convirtió en Dirección General de Diseño, dependiente de ex la Subsecretaría de Gestión e Industrias Culturales. En el año 2006, la Dirección General de Diseño, junto con la Subsecretaría de Industrias Culturales, pasaron al Ministerio de Producción. En ese momento, la Dirección de Diseño se convirtió en Dirección General de Industrias Culturales y Diseño. En 2007, el Ministerio de Producción fue renombrado como Ministerio de Desarrollo Económico y la Dirección General de Industrias Culturales y Diseño se convirtió en la Dirección General de Industrias Creativas. En este marco el CMD pierde su categoría de Dirección General y pasa a ser un área dentro de ésta.

²⁰ Desde 2012 el CMD sólo provee la infraestructura. La autoridad de aplicación del programa es la Subsecretaría de Desarrollo Económico.

²¹ Una incubadora de empresas es una organización diseñada para acelerar el crecimiento y asegurar el éxito de proyectos emprendedores a través de una amplia gama de recursos y servicios empresariales que pueden incluir renta de espacios físicos, capitalización, *coaching*, *networking* (es decir acceso a una red de contactos) y otros servicios básicos como telecomunicaciones, limpieza o estacionamiento.

aprendizaje y evolución, 2) la etapa 2008-2009 de interrupción y 3) el periodo 2010-2013 de reinauguración:

1. En la primera etapa (2002-2007), el programa consistió en un concurso anual de ideas y proyectos de base en el diseño, el turismo o las industrias culturales y la provisión de infraestructura edilicia y asistencia técnica a los emprendimientos seleccionados por un periodo máximo de tres años. Durante esta etapa, el equipo aprendió a medida que implementaba las diferentes ediciones.²² Los principales desafíos fueron: *a)* el establecimiento de una estructura flexible del programa para ir ajustándolo a los requisitos que debían satisfacer los proyectos en cada edición, así como a las instancias de evaluación previstas y *b)* la incorporación de profesionales al equipo. En esta etapa se realizaron cinco concursos, pero en un contexto inestable: la coordinación del programa cambió tres veces.
2. La segunda etapa del programa (2008-2009) se caracterizó por un periodo de cambios en la asistencia a los incubados y en el equipo. Esto se debió a modificaciones en la coordinación política del CMD, producto del cambio de gobierno en la ciudad. Sólo se realizó un concurso y el funcionamiento del programa estuvo limitado al mantenimiento del servicio de infraestructura a los emprendimientos que ya se encontraban incubados.
3. La tercera etapa del programa (2010-2013) se caracterizó por la creación de un nuevo programa IncuBA en el año 2010 y por el traslado del CMD a la Subsecretaría de Desarrollo Económico en 2012. En esta etapa, el principal cambio que experimentó el nuevo programa fue la incorporación de “entidades patrocinadoras” en el proceso de selección y asistencia técnica a los emprendedores.²³

Al observar el proceso de construcción de capacidades para la implementación de IncuBA, se identificó la siguiente secuencia:

²² Se incorporaron cambios en las áreas temáticas definidas para la presentación de los proyectos, en el alcance del concurso, en los mecanismos de selección de los proyectos, en la conformación de los jurados y en el sistema de ayuda a los incubados. Las áreas temáticas iniciales fueron complementadas con otras.

²³ Estas entidades son organizaciones sin fines de lucro que reciben un monto fijo por cada proyecto patrocinado que sea seleccionado y un monto mensual por el asesoramiento a los incubados. Una vez seleccionados los proyectos por las instituciones patrocinantes, los miembros de IncuBA entrevistan a los emprendedores y luego un comité de evaluación conformado por empresarios y expertos de diversos campos evalúa el proyecto y la entrevista. La instancia final consiste en una presentación ante un jurado de especialistas. En esta etapa se realizaron tres concursos en los que se presentaron un total de 130 proyectos y se incubaron 54. Así, la Dirección General de Industrias Creativas sólo mantiene con relación a IncuBA la provisión de las instalaciones de las incubadoras.

Con relación al componente *A* —el servicio civil—, se observa que, en 2014, el CMD empleaba a 23 personas en la gerencia operativa y a diez en el distrito de diseño. En cuanto al perfil de los empleados, “la plantilla de los recursos humanos estuvo históricamente conformada por una mayoría profesional: en promedio, 60 por ciento de los miembros del equipo CMD provino de diferentes carreras de formación universitaria (diseño, administración, economía, sociología, comunicación, ingenierías, etcétera)” (Becerra, 2013: 154). Sin embargo, la estabilidad del equipo de trabajo ha sido bastante reducida. El cambio de gestión de 2007 provocó la desvinculación de gran parte de los empleados. Únicamente continuaron los servidores públicos que estaban nombrados en planta permanente, muchos de los cuales fueron reubicados en otras funciones.

El CMD, como agencia, muestra capacidad para atraer, pero no para retener a los recursos humanos. Esto se observa con claridad en el caso de IncuBA. El equipo de trabajo fue creciendo tanto en términos de la cantidad de miembros como en la proporción de profesionales de diseño desde 2002 hasta 2007. En 2002, sólo dos personas estaban contratadas con dedicación exclusiva al programa, en 2004, el equipo ya estaba conformado por seis profesionales de varias disciplinas con experiencia en el ámbito privado —aunque ninguno de ellos tenía formación profesional en diseño—. En 2007, el equipo ya contaba con nueve profesionales, dos de los cuales estaban formados en diseño (arquitectura y diseño industrial). Sin embargo, cuando asumió la nueva directora hacia finales de 2007, el equipo de trabajo de la primera etapa se desintegró y el programa quedó a la deriva.

En países como la Argentina, la rotación de autoridades tiende a implicar que se interrumpan las políticas y se vuelva a empezar de cero. Cuando cambian las autoridades políticas, se suele reinaugurar la oferta programática debido a que se suele asociar a las políticas con el “color político” del gobierno que las lanzó. Esto dificulta el éxito de planes y programas que precisan contar con un desarrollo intertemporal para alcanzar sus objetivos. Con el cambio de gestión se fueron casi todos los empleados que habían sido clave en la historia de IncuBA. Luego de la disolución del equipo que lo inauguró no quedaron muchas capacidades instaladas y, además, un tiempo después, se volvió a lanzar el programa casi de cero. Finalmente, en 2012, el Ministerio de Desarrollo Económico cambió la autoridad de aplicación del concurso designando para ello a la Subsecretaría de Desarrollo Económico dependiente de ese ministerio y las nuevas autoridades cambiaron a todo el equipo de trabajo de IncuBA. De esta forma, el componente *A* del ciclo de construcción de capacidades no se encuentra presente.

El componente *B* del ciclo de construcción de capacidades se vincula con la capacidad de alcance y organizacional. En el CMD se observa una alta capacidad para abarcar la diversidad (empresas, diseñadores, estudios de diseño, emprendedores, productores y cámaras empresarias, entre otros), pero escasa capacidad de profundizar en cada uno de los grupos a los que llega. Sobre todo, considerando que el público objetivo se encuentra desplegado en un territorio reducido (la ciudad de Buenos Aires). El caso de IncuBA ilustra este punto: en total se presentaron 884 proyectos y sólo se seleccionaron 99 de ellos entre 2002 y 2011. La capacidad de incubar proyectos (y por lo tanto de llegar al público definido como objetivo) es más bien limitada. De hecho, el lugar disponible en el CMD parecería ser cada vez menor, ya que el edificio es compartido con cada vez más agencias del gobierno.

La versatilidad y estética moderna del edificio del CMD le permitió establecer alianzas estratégicas con otros actores que fueron relevantes para la implementación de IncuBA. La vinculación del primer director del CMD y de algunos de sus miembros fundadores con el ámbito académico y el sector industrial, contribuyó a la construcción de una Red de Amigos del CMD. Esta red colaboró con el financiamiento de algunas actividades tendientes a difundir el programa IncuBA y, más ampliamente, la labor del CMD. Asimismo, promovió el involucramiento de empresarios de reconocida trayectoria en las evaluaciones de los proyectos en los concursos y en algunas ocasiones en mentorías a los incubados. Sin embargo, la capacidad organizacional del CMD no logró potenciar su capacidad de alcance. En conclusión, los distintos públicos a los que dirige sus políticas el CMD —y en particular los emprendedores—, no lo consideran como un actor clave, por lo tanto, no se encuentra presente el componente *B* del ciclo.

El componente *C* del ciclo se vincula a la capacidad política horizontal. El CMD presenta escasas conexiones con organizaciones burocráticas de su mismo nivel. De hecho, las principales alianzas que logró establecer fueron con universidades (en particular con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires), cámaras sectoriales y organizaciones de la sociedad civil (osc). Dado ese panorama, se observa la ausencia del componente *C*.

Con relación al componente *D* —capacidad política vertical y presupuestaria—, se observa que el CMD cuenta con mucho apoyo del subsecretario de Economía Creativa, del ministro de Desarrollo Económico e incluso del jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, IncuBA no contaba con el apoyo político de la ex directora del CMD ni con quien luego fue su sucesor. En consecuencia, esta política no fue priorizada y su acceso a recursos financieros y

humanos fue escaso desde fines de 2007. Es decir, la cercanía al poder político del programa jugó tanto a favor como en contra y no parece ser una dimensión estratégica para fortalecer capacidad en la Argentina. En síntesis, el componente *D* se encuentra presente a nivel general en la agencia, aunque no en esa política particular.

EXPLICACIÓN DE LOS DIFERENTES CICLOS DE CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES

El cuadro 2 sintetiza la presencia o ausencia de los cuatro componentes de los ciclos de construcción de capacidades de las agencias analizadas.

CUADRO 2. Componentes de los ciclos de construcción de capacidades estatales y agencias

<i>Componente-Agencia</i>	<i>PND - Secretaría de Industria</i>	<i>INTI Textiles</i>	<i>INTI DI</i>	<i>CMD</i>
A (recursos humanos)	✗	✓	✓	✗
B (organización y alcance)	✗	✓	✓	✗
C (política horizontal)	✗	✓	✓	✗
D (presupuesto y política vertical)	✓	✗	✗	✓

Fuente: Elaboración propia.

Encontramos que las agencias más capaces con relación al servicio civil, estructura organizacional, alcance y vínculos con organizaciones burocráticas del mismo nivel no están priorizadas por el poder político para procesar sus políticas. En cambio, aquellas que son menos capaces son elegidas por las autoridades (produciéndose un ciclo negativo). La pregunta es: ¿por qué?

Algunas de las explicaciones son las siguientes: en primer lugar, la búsqueda de rédito político y el miedo a perder “su razón de ser” sectorial parecen ser las principales razones por las cuales las autoridades del Ministerio de Industria decidieron implementar las políticas de diseño a través del PND antes que por los centros del INTI.²⁴ Posiblemente, el primero necesita reafirmar su identidad, dado que es un ministerio de reciente creación y que, además, sufrió diversos cambios de estructura. En un periodo de diez años fue: *a)* Secretaría del ex Ministerio de Economía y Producción, *b)* Secretaría del ex Ministerio de Producción,

²⁴ Esta hipótesis exploratoria resulta de observar que la política se procesa por esa agencia y no con base en entrevistas sobre las motivaciones de las autoridades políticas.

c) ex Ministerio de Industria y Turismo y, finalmente, d) se constituyó en Ministerio de Industria. Asimismo, busca diferenciarse frente a un organismo que depende de él pero que sobrevivió intacto —y sin perder identidad ni prestigio—, a cambios de régimen, gobierno y organigrama. Tener una oferta propia e independiente del INTI es clave para su posicionamiento como referente de la política industrial.

De hecho, el acercamiento que se produce a partir de 2012 entre las altas autoridades del Ministerio de Industria y del INTI evidencia la necesidad del ministerio de reafirmarse y posicionarse “por encima” del INTI. Es cierto que este acercamiento sólo fue posible luego de la designación, por parte de la ministra de Industria, de un nuevo presidente aliado a ella para dirigir al instituto. Desde entonces, invitan a los presidentes del INTI y del INPI a la reunión de gabinete del Ministerio de Industria una vez al mes.

La principal externalidad negativa de la existencia de un ciclo negativo de construcción de capacidades, para los dos centros del INTI, es que genera que sus políticas tengan un alcance restringido. El problema no es la composición del público al que se dirigen sino su escala. Logran atraer y retener recursos humanos idóneos, pero no reciben los recursos presupuestarios suficientes para contratar más empleados o llevar a cabo programas o políticas que requieran un mayor esfuerzo económico. Todo parece funcionar bien pero queda acotado y tiene menor repercusión.

En segundo lugar, el patrón que se observa, en el caso del CMD, responde especialmente a la volatilidad del apoyo político. A nivel general —y en el caso de InCuBA en particular—, se observa un ciclo de construcción de capacidades positivo hasta el cambio de gestión en 2007, cuando reemplazan al director fundador. Este *shock* exógeno (proveniente del sistema político) destruyó, en gran medida, las capacidades instaladas. Aún siguen intentando reconstruir lo perdido. En cierta medida, el hecho de que el CMD se haya visto afectado por ese *shock* se debe a la gran “visibilidad política” de la que goza. Los cambios de gestión suelen implicar cambios en los puestos políticos y directivos de las agencias clave. Esto es un problema porque las capacidades están estrictamente vinculadas a la presencia de las personas y no suelen quedar instaladas. Es decir, se precisa contar con alguna fuente de estabilidad: o las reglas formales trascienden la rotación de actores o las organizaciones funcionan bien y “resisten” los cambios de gabinete o las personas compensan la ausencia de las dos primeras permaneciendo en sus cargos y encargándose de llevar a cabo las tareas. Sin embargo, ninguna de estas cosas sucede.

En tercer lugar, la comparación entre los casos muestra que, en contextos de debilidad en la institucionalidad formal, a mayor cercanía de la toma de decisión política central (ya sea debido a su posición en el organigrama o a que cuenta con mayor visibilidad política gracias a un fuerte apoyo del Ejecutivo), existe una mayor probabilidad de quedar expuesto a la volatilidad política y, por lo tanto, de que la construcción de capacidades se vea obstaculizada o incluso que se destruyan capacidades (como es el caso del PND y el CMD).

En conclusión, cuando el ciclo positivo de construcción de capacidades estatales no se cumple es porque *a)* los incentivos políticos se guían por incentivos exógenos a la decisión de implementar la política sectorial por la agencia temáticamente pertinente y con mayor capacidad para desarrollar el ciclo completo de construcción de capacidades, *b)* cuando los políticos deciden “hacer coincidir” la política sectorial que buscan implementar con la agencia temáticamente más pertinente y capaz, pero lo hacen de manera volátil e intermitente, generando un proceso inestable y que no se consolida de manera virtuosa y *c)* porque la agencia no cuenta con alguna de las capacidades mínimas requeridas para la implementación.

CONCLUSIONES

Este artículo mostró que, por un lado, el contexto político-institucional incide en la estrategia a seguir por parte de las agencias que quieren desarrollar capacidades y por el otro que —en la Argentina y en el área sectorial examinada— predominan los ciclos negativos, aunque existen intentos de construcción de secuencias positivas. Las segundas suelen quedar acotadas a episodios aislados debido a la lógica política volátil de la Argentina, que los obliga a alejarse de la toma de decisión política para obtener estabilidad.

El análisis también muestra que, muchas veces, los políticos pueden elegir implementar las políticas a través de agencias que no cumplen con uno o más de los requisitos mencionados y, en cambio, las canalizan a través de agencias menos pertinentes y capaces en ciertas dimensiones. Algunas de las explicaciones que encontramos de la existencia de ciclos negativos, y que forman parte de nuestra futura agenda de investigación, son que los decisores políticos pueden preferir implementar políticas a través de burocracias más “débiles” que les permitan, por ejemplo, retribuir favores a los actores que los apoyaron durante su campaña. De hecho, agencias con burocracias menos profesionales tienen menos capacidad de controlar a los políticos. También, pueden elegir los organismos que ellos lideran sobre los que tienen mayor control, antes que delegar a otros organismos descen-

tralizados más capaces o pertinentes, pero más autónomos, para no perder poder. Por último, la elección de una agencia menos pertinente temáticamente y menos capaz puede deberse a que los políticos quieran hacer que se “luzca” la agencia que ellos presiden, aunque sepan que no cuenta con capacidades para implementar ciertas políticas. En este caso, el incentivo del político es retener poder en su jurisdicción, recursos y “razón de ser”. Si se delegan los programas a otras agencias más capaces, se puede desdibujar la identidad de la que lideran, corriendo peligro de perder relevancia y, en última instancia, desaparecer. El problema es que ese incentivo de “lucimiento” de los políticos puede generar una externalidad negativa para las agencias de la administración pública más capaces, tanto por falta de incentivos para mejorar como por pérdida de capacidades ya existentes al quedar confinadas a tareas más triviales.

La investigación generó otras enseñanzas interesantes: en primer lugar, aunque los políticos que lideran un área sectorial no implementen las principales políticas a través de las agencias más capaces, tampoco significa que no las utilicen, de todos modos, con algún propósito periférico. De hecho, en el caso del diseño, el Ministerio de Industria Nacional se apoya en un organismo descentralizado con más capacidades para “apalancar” muchas de sus estrategias. En segundo lugar, las agencias con capacidad, pero sin apoyo político, encuentran un techo para “escalar” sus programas y no logran un impacto significativo. En tercer lugar, se observa la existencia de un *trade off* entre la necesidad de contar con apoyo político para ampliar el rango de incidencia de las políticas y el peligro de estar cerca del poder debido a la volatilidad política e institucional de países como la Argentina. Por un lado, para tener éxito y alcance, las políticas deben tener “visibilidad” y apoyo político. Por el otro, contar con ambos aspectos las expone a constantes recortes presupuestarios, cambios de rumbo, interrupciones y reconfiguraciones, propias de las lógicas económica y político-institucional de países de débil institucionalidad formal. En este sentido, un resultado contraintuitivo es que no siempre estar muy “cerca” de la toma de decisión política es bueno. Depende mucho de la capacidad interna desarrollada por las agencias estatales para resistir esos cambios políticos contextuales.

Por último, este trabajo buscó aportar al debate sobre construcción de capacidades estatales al promover una perspectiva analítica dinámica y con base en un estudio empírico que cuestiona la existencia de una lógica racional que vincule la decisión política de llevar a cabo una política con su implementación a través de la agencia estatal más apropiada y capaz para ello. Los gobiernos heredan estructuras estatales preexistentes, por lo que modificar y fortalecer el sector

público para poder implementar su plataforma de políticas no es algo que se pueda lograr instantáneamente. Las políticas de reforma y modernización del Estado son de largo plazo y suceden en paralelo a la implementación de las políticas de un programa de gobierno dado. En un aparato estatal homogéneo en cuanto a capacidades, sería esperable que los tomadores de decisiones eligieran las áreas más capaces y pertinentes dentro de la estructura existente para implementar las políticas de su cartera de gobierno. Sin embargo, mostramos que el carácter de esta decisión no es político-técnico sino, muchas veces, político y corto placista.

En síntesis, sostenemos que operar sobre la construcción de capacidades estatales no es un problema únicamente técnico de desarrollo de los recursos humanos, presupuesto y procesos organizacionales. Desarrollar capacidades implica involucrar la toma de decisión política para corregir incentivos que llevan a ciclos negativos en vez de positivos. La apuesta debe ser la de encontrar buenas “adecuaciones” entre políticas y capacidades existentes en el sector público. Por último, es de suma importancia seguir investigando sobre la tensión existente entre la necesidad de contar con apoyo político para que las políticas “sucedan” y la vulnerabilidad y volatilidad a la que esto las expone en contextos tan cambiantes e inestables como los de muchos países de la América Latina. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ariza, Raquel, Darío Milesi, Rodrigo Ramírez, Diego Silva Failde, Gabriel Yoguel (2009), “Importancia del diseño en el sector industrial argentino: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional de Diseño a Pequeñas y Medianas Empresas”, San Martín, INTI.
- Becerra, Paulina (2013), *Diez años del CMD*, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Besley, Timothy y Torsten Persson (2009), “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics”, *The American Economic Review*, 99(4), pp. 1218-1244.
- Bisang, Roberto, Andrea González, Juan Carlos Hallak, Andrés López, Daniel Ramos y Ricardo Rozemberg (2014), “Public-private Collaboration on Productive Development Policies in Argentina”, documento de trabajo 478, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bruce, Margaret, Rachel, Cooper y Delia Vázquez (1999), “Effective Design Management for Small Businesses”, *Design Studies*, 20(3), pp. 297-315.
- Brusca, Isabel, Margarita Labrador y Vicente Montesinos (2015), “Influencia de las elecciones en la gestión de los gobiernos locales: Análisis empírico en la región española de Valencia”, *Gestión y Política Pública*, XXIV(2), pp. 459-489.
- Canto Sáenz, Rodolfo (2012), “Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política”, *Gestión y Política Pública*, XXI(2), pp. 333-374.

- Cárdenas, Mauricio (2010), "State Capacity in Latin America", *Economía*, 10(2), pp. 1-45.
- Carpenter, Daniel (2001), *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos, Mariano Lafuente y Mario Sanginés (eds.) (2014), *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, D.C., BID.
- Chudnovsky, Mariana (2014), "Régimen político, Estado y políticas públicas: El rol de los gabinetes en el desarrollo de las capacidades estatales", tesis doctoral, Universidad Torcuato Di Tella.
- Crespi, Gustavo, Eduardo Fernández-Arias y Ernesto Stein (2014), "The Hard Part: Developing Public Sector Capabilities for Successful PDPs", en Gustavo Crespi, Eduardo Fernández-Arias y Ernesto Stein (eds.), *Rethinking Productive Development Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 321-358.
- Failde, D. Silvia, Pablo Becerra y Gabriel Yoguel (2010), "La caja negra del diseño: Algunas consideraciones metodológicas aplicadas al sector de indumentaria en la Argentina", *Redes*, 16(31), pp. 75-112.
- Fearon, James D. y David D. Laitin (2003), "War Ethnicity, Insurgency and Civil War", *The American Political Science Review*, 97(1), pp. 75-90.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Goodwin, Jeff (2001), "Not-So-Inevitable Revolutions: The Political Trajectory of Revolutionary Movements in Central America", en Jeff Goodwin, *No Other Way Out*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 180-214.
- Grindle, Merilee (2012), *Jobs for the boys*, Cambridge y Londres, Harvard University Press.
- Hendrix, Cullen S. (2010), "Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict", *Journal of Peace Research*, 47(3), pp. 273-285.
- Herbst, Jeffrey I. (2000), *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, Princeton University Press.
- Hertenstein, Julie H. y Marjorie B. Platt (1997), "Developing a Strategic Design Culture", *Design Management Journal (Former Series)*, 8(2), pp. 10-19.
- Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvañic (2005), "Institucionalización y burocracia en América Latina", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Ibarra Salazar, Jorge (2013), "Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos", *Gestión y Política Pública*, XXII(1), pp. 3-44.

- INPI (Instituto Nacional de la Propiedad Industrial) (2015), “Misión y objetivos”, disponible en: <http://www.inpi.gov.ar> [fecha de consulta: 31 de julio de 2015].
- INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) (2009), *Diseño en la Argentina: Estudio de impacto económico 2008*, Buenos Aires, INTI-Programa de Diseño.
- Krasner, Stephen D. (1984), “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, 16(2), pp. 223-246.
- Mann, Michael (1998), “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, en Michael Mann (ed.), *States, War and Capitalism*, Oxford, Basil Blackwell, pp. 1-32.
- Martínez Nogueira, Roberto (2010), “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias”, en Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (ed.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp. 13-46.
- Mazzuca, Sebastián (2007), “Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power”, en G. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theory and Methods*, Oxford, Oxford University Press.
- Migdal, Joel S. (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, New Jersey, Princeton University Press.
- Mill, John ([1888] 1970), “Two Methods of Comparison”, en Amitai Etzioni y Frederic DuBow (eds.), *Comparative Perspectives: Theories and Methods*, Boston, Little Brown, pp. 205-213.
- Moe, Terry (1989), “The Politics of Bureaucratic Structure”, en John Chubb y Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- North, Douglas C. (1989), “Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction”, *World Development*, 17(9), pp. 1319-1332.
- Oszlak, Oscar (1980), “Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, *Estudios CEDES*, 3(2), pp. 1-38.
- Potter, Stephen, Robin Roy, Claire Capon, Margaret Bruce, Vivien Walsh y Jenn Lewis (1991), *The Benefits and Costs of Investment in Design: Using Professional Design Expertise in Product, Engineering and Graphics Projects*, Milton Keynes, Open University.
- Rauch, James y Peter Evans (1999), “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ Structures on Economic Growth”, *American Sociological Review*, 64(5), pp. 748-765.
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi (2012), “The Making of Policy: Institutionalized or Not?”, *American Journal of Political Science*, 56(4), pp. 787-801.

- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi (2014), “Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas”, en Xosé C. Arias y Gonzalo Cabañero (eds.), *Nuevo institucionalismo: Gobernanza, economía y políticas públicas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Silva Failde, Diego, Paulina Becerra y Gabriel Yoguel (2010), “La caja negra del diseño: Algunas consideraciones metodológicas aplicadas al sector de indumentaria en la Argentina”, *Redes*, 16(31), pp. 75-112.
- Skocpol, Theda (1985), “Bringing the State Back”, en Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda y Kenneth Finegold (1982), “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal”, *Political Science Quarterly*, 97(2), pp. 255-278.
- Skowronek, Stephen (1982), *Building a New American State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (1999), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 369-404.
- Tilly, Charles (1992), *Coercion, Capital, and European States: AD 990-1992*, Malden, Blackwell.
- Walsh, Vivien (1996), “Design, Innovation and the Boundaries of the Firm”, *Research Policy*, 25(4), pp. 509-529.
- Weber, Max (1964), *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Weingast, Barry (2002), “Rational Choice Institutionalism”, en Ira Katznelson y Helen Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, Nueva York, Norton.
- Ziegler Rogers, Melissa (2010), “The Taxation Tango: State Capacity in Argentina’s Provinces”, tesis doctoral, Universidad de San Diego, pp. 78-112.

Lista de entrevistados

- Entrevistado 1, ex miembro de la Subsecretaría de Industria de la Secretaría de Industria del Ministerio de Industria de la Nación Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23 de enero de 2014.
- Entrevistado 2, ex miembro del Centro de Estudios para la Producción (CEP) del Ministerio de Industria, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 18 de febrero de 2014.
- Entrevistado 3, miembro del PND, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 20 de marzo y 7 de mayo de 2014.
- Entrevistado 4, ex miembro del PND, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 25 de marzo de 2014.

- Entrevistado 5, miembro del PND, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 13 de mayo de 2014.
- Entrevistado 6, miembro del Centro de Textiles del INTI, Provincia de Buenos Aires, 14 de noviembre 2011.
- Entrevistado 7, miembro del Centro de Textiles del INTI, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6 de agosto 2012 y 9 de enero de 2014.
- Entrevistado 8, miembro del Centro de Diseño Industrial del INTI, Provincia de Buenos Aires, 3 de septiembre 2012 y 6 de marzo de 2014.
- Entrevistado 9, miembro del Centro de Diseño Industrial del INTI, Provincia de Buenos Aires, 8 de mayo de 2014.
- Entrevistados 10 y 11, miembros de la Oficina de Moda del CMD (al momento de ser entrevistados), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de noviembre de 2011.
- Entrevistado 12, miembro de la Subsecretaría de Economía Creativa del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23 de enero de 2014.
- Entrevistado 13, miembro de la Dirección General de Industrias Creativas, Subsecretaría de Economía Creativa del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 3 de abril de 2014.
- Entrevistado 14, miembro de la Dirección Operativa del CMD, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12 de septiembre 2014.
- Entrevistados 14 y 15, miembro de la Dirección Operativa del CMD y miembro del IMDI, respectivamente, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 3 de abril de 2014.
- Entrevistado 16, ex miembro del Programa IncUBA del CMD, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 15 de agosto de 2014.
- Entrevistado 17, miembro del programa IncUBA del CMD, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1 de septiembre de 2014.
- Entrevistado 18, ex miembro de programa IncUBA del CMD, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1 de septiembre de 2014.
- Entrevistado 19, ex miembro del Instituto Metropolitano de Diseño e Innovación (IMDI) del CMD, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 9 de septiembre de 2014.

Mariana Chudnovsky. Profesora-investigadora de la División de Administración Pública del CIDE, México. Es doctora en Ciencia Política (UTDT, Argentina). Obtuvo una maestría en Política Comparada (NYU, EUA) y una en Administración y Políticas Públicas (UdeSA, Argentina). También es licenciada en Sociología (UBA, Argentina). Fue becaria Fulbright, Conicet y ha realizado instancias de investigación en Brown University (RI, EUA). Hace más de 15 años que investiga sobre capacidad estatal, administración pública, empleo público y enseña cursos de metodología de la investigación y de temáticas vinculadas con las instituciones, el Estado y la administración y políticas públicas.

Andrea González. Profesora-investigadora en la Universidad de San Andrés y candidata a doctora en ciencias sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento en Argentina. Es magíster en Estudios Organizacionales de la Universidad de San Andrés. Sus investigaciones se centran en comercio internacional y temas de desarrollo productivo. Ha participado en proyectos de investigación sobre redes sociales, estrategias de internacionalización de firmas multinacionales y vínculos universidad-industria.

Juan Carlos Hallak. Presidente de la Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina, en uso de licencia como profesor-asociado en la Universidad de San Andrés e investigador en el Conicet. También es editor asociado de *Journal of Development Economics* y codirector de *Trade, Integration and Growth Network* (IDB-CAF-LACEA). Sus áreas de interés son el comercio internacional y el desarrollo productivo. Sus principales trabajos han sido publicados en *Quarterly Journal of Economics*, *The Review of Economics and Statistics*, *Journal of International Economics* y *Journal of Development Economics*. Fue profesor asistente en la Universidad de Michigan (2002-2007) y miembro del NBER (2004-2013). Recibió su doctorado de la Universidad de Harvard en 2002.

Mercedes Sidders. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés (Argentina), realizó una maestría en Economía en la misma casa de estudios (tesis pendiente). Es asistente de docencia y desarrolla tareas de investigación en la Universidad de San Andrés. Asistió en varias investigaciones y consultorías para organismos internacionales (BID, el Banco Mundial y Open Society Foundation), sobre diversos temas, entre ellos: capacidades estatales, empleo público, democracia subnacional, políticas educativas y políticas anticorrupción. Actualmente su investigación se centra en políticas de reducción de la pobreza y la cuestión de las villas miseria.

Mariano Tommasi. Doctor en Economía por la Universidad de Chicago (1991). Es profesor del Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés. Se especializa

liza en economía política y la economía de las instituciones, focalizándose en países en desarrollo. Es *fellow* de la Econometric Society. Ha sido profesor visitante en Columbia, Harvard, Tel Aviv, UCLA, y Yale. Fue presidente (2004-2005) de la Latin American and Caribbean Economic Association y *fellow* de Guggenheim (2006-2008). Es investigador asociado del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha publicado más de 50 artículos en revistas académicas tales como *American Economic Review*, *American Journal of Political Science*, *American Political Science Review*, *Journal of Development Economics*, entre otras. Además es autor de varios capítulos, en el *Handbook of New Institutional Economics*, *Handbook of Latin American Economics*, y *Handbook of Latin American Political Economy*.