

Castro, Lucio; Szenkman, Paula

Working Paper

Construyendo capacidades institucionales de programas de desarrollo productivo: Evidencia de tres casos de estudio de Argentina

IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-849

Provided in Cooperation with:

Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC

Suggested Citation: Castro, Lucio; Szenkman, Paula (2017) : Construyendo capacidades institucionales de programas de desarrollo productivo: Evidencia de tres casos de estudio de Argentina, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-849, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC,
<https://doi.org/10.18235/0000920>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/173898>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

DOCUMENTO DE TRABAJO DEL BID N° IDB-WP-849

Construyendo capacidades institucionales de programas de desarrollo productivo

Evidencia de tres casos de estudio de Argentina

Lucio Castro
Paula Szenkman

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación y Economista Jefe

Noviembre 2017

Construyendo capacidades institucionales de programas de desarrollo productivo

Evidencia de tres casos de estudio de Argentina

Lucio Castro
Paula Szenkman

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Castro, Lucio.

Construyendo capacidades institucionales de programas de desarrollo productivo:
evidencia de tres casos de estudio de Argentina / Lucio Castro; editor, John Dunn
Smith.

p. cm. — (Documento de trabajo del BID ; 849)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Industrial productivity-Argentina. 2. Industrial policy-Argentina. 3. Competition-
Government policy-Argentina. 4. Argentina-Economic policy. I. Smith, John D., editor.
II. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista
Jefe. III. Título. IV. Serie.
IDB-WP-849

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Después de un proceso de revisión por pares, y con el consentimiento previo y por escrito del BID, una versión revisada de esta obra podrá reproducirse en cualquier revista académica, incluyendo aquellas referenciadas por la Asociación Americana de Economía a través de EconLit, siempre y cuando se otorgue el reconocimiento respectivo al BID, y el autor o autores no obtengan ingresos de la publicación. Por lo tanto, la restricción a obtener ingresos de dicha publicación sólo se extenderá al autor o autores de la publicación. Con respecto a dicha restricción, en caso de cualquier inconsistencia entre la licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas y estas declaraciones, prevalecerán estas últimas.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Resumen^{1*}

Evidencia reciente sugiere que el éxito o el fracaso de las políticas de desarrollo productivo (PDP) depende, en gran medida, no tanto de las características particulares de las políticas sino de las capacidades institucionales de las organizaciones públicas a cargo de su implementación. Este estudio busca contribuir a la comprensión del rol de las capacidades institucionales en el diseño y la implementación de PDP a través del análisis de tres estudios de casos de agencias de desarrollo productivo (ADP) de Argentina: el Distrito Tecnológico (DT) de la Ciudad de Buenos Aires, un programa vertical de estímulo territorial y sectorial; la Fundación Export.Ar, la agencia nacional de promoción de exportaciones, y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCyT), el principal organismo público científico tecnológico. Encontramos que, más allá del diseño institucional de la ADP, las capacidades políticas, y en particular, el apoyo al máximo nivel de parte del poder político, desempeñan un rol crucial para el éxito de las PDP. También hallamos que el desafío de las ADP es construir capacidades técnicas y organizacionales que permitan consolidar “buenas” PDP que trasciendan a los “empreendedores públicos” que hayan llevado adelante esas políticas, especialmente en contextos de volatilidad de políticas, baja profesionalización burocrática y escasa institucionalidad del sector público, como es el caso de Argentina.

Códigos JEL: D73, D78, L52

Palabras clave: Políticas de desarrollo productivo, Capacidades institucionales

* Queremos agradecer a Ernesto Stein, Ernesto Dal Bó y Gonzalo Rivas los valiosos comentarios y sugerencias a una versión preliminar de este documento. También agradecemos a Julia Pomares y María Page por su colaboración en el análisis de las dinámicas de la relación entre el Poder Ejecutivo y la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, a Estefanía Lottito por su apoyo en el análisis del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCyT) de Argentina, y a los participantes de un seminario realizado en el BID en diciembre de 2013, por la discusión en profundidad de las primeras hipótesis e ideas de este proyecto. Finalmente, agradecemos a los más de 60 funcionarios, empresarios y especialistas que participaron en las entrevistas realizadas en este estudio. Este documento forma parte del proyecto “Construyendo capacidades institucionales para las políticas de desarrollo productivo” de la Red de Centros de Investigación de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo. Castro: lcastro@cippec.org; Szenkman: pszenkman@cippec.org

1. Introducción

Entre 2008 y 2014, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) implementó el Distrito Tecnológico (DT), una política de desarrollo productivo (PDP) vertical de estímulo al sector de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) en un espacio territorial delimitado, el barrio porteño de Parque de los Patricios. La puesta en marcha del DT implicó la coordinación informal de las acciones de seis ministerios del Gobierno de la CABA (GCABA) y la sanción de una ley en la legislatura local.

Como resultado del DT, casi 200 empresas TIC realizaron inversiones por más de US\$150 millones en el área promovida, generando, en conjunto con un importante esfuerzo de inversión pública del Gobierno porteño, la transformación de una de las zonas de menor desarrollo hasta ese momento de la CABA. En paralelo, una iniciativa distrital de características similares, el Distrito Audiovisual (DA), pero aplicada a un sector productivo y un entorno urbano diferente, generó cuestionamientos sobre las políticas de incentivo sectorial y territorial del Gobierno local.

A diferencia del esquema de coordinación informal del DT porteño, la creación en 2007 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) implicó establecer una estructura formal y centralizada de diseño e implementación de las PDP de ciencia y tecnología en Argentina. Antes de la creación del MINCyT, la política tecnológica argentina se encontraba dividida en diversas agencias nacionales, que operaban en un contexto de marcada fragmentación de recursos, y baja prioridad de las políticas de ciencia y tecnología en la agenda del Gobierno nacional.

Entre 2002 y 2010, la Fundación Export.Ar (FEX), el organismo argentino de promoción de exportaciones, experimentó un proceso de fortalecimiento institucional, caracterizado por la expansión en la cantidad de acciones realizadas y la innovación en el tipo de servicios ofrecidos. Esta etapa fue interrumpida por la destitución del Director Ejecutivo de la FEX en 2010, lo cual dio comienzo a un proceso de gradual deterioro institucional. En contraste, ante un episodio similar, ProCórdoba, la agencia de promoción exportadora de la provincia argentina de Córdoba, fue capaz de mantener y consolidar las capacidades institucionales existentes.

Estas distintas experiencias de las agencias de desarrollo productivo (ADP), y los diferentes resultados de las PDP de Argentina, plantean algunos interrogantes centrales. **¿Qué capacidades técnicas, organizacionales y políticas** requieren las ADP para implementar PDP exitosas en forma sostenible? **¿Qué diseños institucionales** posibilitan el éxito o el fracaso de las PDP? ¿Qué

características e influencia tiene el proceso de formación de las PDP sobre las capacidades institucionales de las ADP y los resultados de estas políticas?

Tradicionalmente, la economía ha hecho hincapié en intentar comprender los costos y beneficios de las PDP. Sin embargo, las condiciones institucionales que posibilitan maximizar los beneficios y reducir los costos de estas políticas públicas han sido menos investigadas por la literatura económica (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014; Scartascini y Tommasi, 2010).

En esa línea, este estudio busca contribuir a llenar ese vacío en la literatura y dar un principio de respuesta a los interrogantes planteados, a través de tres estudios de casos sobre las capacidades institucionales de las ADP de Argentina: 1) el **DT**, una PDP vertical de promoción a la radicación de empresas TIC en un área geográfica delimitada de la CABA; 2) la **FEX**, la agencia nacional de promoción de exportaciones y 3) el **MinCyT**, el principal organismo público de ciencia y tecnología.

Con ese fin, utilizamos un enfoque analítico que combina el **marco conceptual de las capacidades institucionales de Cornick (2013) con el esquema más amplio del proceso de formación de las políticas públicas, desarrollado por Stein et al. (2007) y Scartascini et al. (2010 y 2014) para analizar a las ADP y las PDP seleccionadas**. De esta manera, el objetivo principal del estudio es **identificar las capacidades institucionales requeridas para implementar PDP a partir de los casos de estudio seleccionados**. En particular, buscamos comprender **el proceso de construcción y/o destrucción de esas capacidades en las ADP a cargo de las PDP analizadas**.

Para la realización de los estudios de casos, llevamos adelante alrededor de **60 entrevistas a los principales encargados de la toma de decisiones del Gobierno de la CABA, de la FEX y del MINCyT, funcionarios de rango medio de las ADP seleccionadas, referentes del sector privado directamente afectados por las PDP bajo análisis, y especialistas en economía urbana, comercio exterior y PDP en general**. Asimismo, compilamos y analizamos los **estudios existentes** sobre el contexto institucional, las características y los resultados de las PDP examinadas, así como la información estadística relevante disponible.

Los resultados de los casos de estudio sugieren **tres conclusiones principales**. Primero, las ADP pueden llevar adelante PDP exitosas con distintos diseños institucionales, dependiendo de su capacidad de generar políticas públicas estables, eficaces y orientadas al bien público. Segundo, los casos de estudio sugieren que, más allá del diseño institucional de la ADP, las

capacidades políticas, y en particular, el apoyo al máximo nivel de parte del poder político, desempeñan un rol crucial para el éxito de las PDP. Tercero, en contextos de volatilidad, baja profesionalización burocrática y escasa institucionalidad, existen innovadores o emprendedores del sector público, y el desafío de las ADP es la construcción de capacidades técnicas y organizacionales que permitan consolidar las PDP innovadoras más allá de estos emprendedores públicos individuales.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se presenta el enfoque analítico del estudio; en la sección 3 se explica la metodología de investigación utilizada; en la sección 4 se describen los casos de estudio analizados, y finalmente, en la sección 5, se detallan las principales conclusiones y recomendaciones de política.

2. Enfoque analítico

En esta sección se presenta el enfoque analítico propuesto para abordar el estudio de las capacidades institucionales de las ADP seleccionadas en la sección 3. En la subsección 2.1 se clasifica a las PDP de acuerdo con el alcance y el tipo de intervención de las políticas. Asimismo, se analizan las demandas institucionales que plantean estas características de las distintas PDP a las ADP implementadoras. Finalmente, en la subsección 2.2 se describe, en forma estilizada, el “proceso de producción” de las PDP, que explica las capacidades institucionales de las ADP y los resultados de las PDP dentro del marco más amplio del proceso de formación de políticas públicas (Stein et al., 2008; Scartascini y Tommasi, 2010).

2.1 Tipos de PDP y demandas institucionales para las ADP

De acuerdo con Stein (2014), las PDP pueden clasificarse a partir de dos dimensiones centrales: el alcance y el tipo de intervención. El **alcance** permite distinguir dos tipos de PDP: i) horizontales o transversales, sin foco sectorial, y ii) verticales, que benefician a un tipo de empresa, sector y/o región específicos. A su vez, el **tipo de intervención** distingue entre: a) las intervenciones de mercado, como por ejemplo subsidios, exenciones impositivas y aranceles, y b) la provisión de bienes públicos, como estándares técnicos, infraestructura, entre otros.

Estas características específicas de las PDP imponen diferentes **demandas institucionales sobre las ADP implementadoras**. Primero, las intervenciones de mercado tienden a presentar mayores **oportunidades de captura** de rentas por parte del sector privado que la provisión de

bienes públicos. De forma similar, el riesgo de captura tiende a ser mayor en las PDP verticales que en las PDP horizontales (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014).

Un posible problema de economía política de las PDP verticales es que quienes otorgan el beneficio pueden estar gozando de los beneficios políticos asociados a la PDP, y no estar afrontando los costos fiscales, que sufrirán los que vienen después. Este problema puede dar lugar a beneficios demasiado generosos, y que se prolongan más de lo necesario.

Asimismo, las PDP verticales implican la elección de sectores a ser beneficiados con la intervención del Estado (*picking winners*). De esta manera, este tipo de PDP trae aparejado dilemas sobre cómo elegir estos sectores, identificar los insumos públicos que se requieren del Estado, estructurar el diálogo público-privado para reconocer dichos insumos, y evitar problemas de captura por parte del sector privado.

Asimismo, las PDP apuntan a **producir cambios en el comportamiento de un conjunto de actores** de la economía. Por lo tanto, **el éxito de las PDP excede el control que pueda ejercer la ADP, y depende de la respuesta de los agentes económicos a los que va dirigida, y de otros agentes económicos y políticos**. De esta manera, tanto las características de la PDP escogida, como las características del contexto de implementación, **impactan en forma directa sobre los resultados de las PDP**.

2.2 Las PDP y las características deseables de las políticas públicas

Más allá de las modalidades específicas de las PDP, la literatura reciente enfatiza que el resultado de las políticas se explica no tanto por los rasgos peculiares de cada política, sino por un conjunto de características generales de las políticas públicas. De acuerdo con Stein et al. (2008), Scartascini y Franco (2014) y Pomares et al. (2014), en términos generales, las políticas públicas tienen ocho características deseables: **estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, efectividad de implementación, validez y confiabilidad de la información, eficiencia y productividad, representatividad y orientación hacia el interés colectivo**.

Estas características ideales de las políticas públicas no son exógenas sino que dependen de la calidad de las instituciones de gobierno. Scartascini y Franco (2014) identifican al menos **cuatro características cruciales de las instituciones que moldean el proceso de formación de políticas públicas y los aspectos ideales de las políticas públicas** antes descritas: las capacidades

del Poder Legislativo, la presencia de un sistema de partidos institucionalizado, la eficiencia y eficacia de la burocracia estatal, y un sistema judicial independiente.

2.3 El proceso de producción de las PDP, las capacidades institucionales de las ADPy el proceso de formación de las PDP

Dentro de este marco general, proponemos abordar a la **provisión de las PDP**, en forma estilizada, como un **proceso de producción de las ADP con cuatro componentes principales: los insumos, la tecnología, los productos y los resultados**. Los **insumos** comprenden los recursos humanos y presupuestarios, el equipamiento tecnológico y la infraestructura física de la ADP que lleva adelante la PDP. Estos insumos, por su parte, son combinados a través de la **“tecnología”**, las actividades, procesos y reglas formales e informales, que estructuran y posibilitan la generación de los **productos** de la **PDP** (por ejemplo, la cantidad de misiones comerciales organizadas anualmente en una ADP de promoción de exportaciones). Finalmente, el proceso de producción de la ADP incide sobre **los resultados** que busca promover la PDP (por ejemplo, un aumento en el volumen exportado).

A su vez, esta función de producción estilizada se ve condicionada por las **capacidades institucionales** de las ADP para generar **los productos** de la PDP. De acuerdo con Cornick (2013), existen **tres capacidades institucionales principales, las llamadas “capacidades TOP”**. Primero, las **capacidades técnicas**, que son observables a través del análisis de los insumos de las ADP, en particular vinculados al capital humano, como el nivel de capacitación y la trayectoria de los recursos humanos, la competitividad salarial y la política de recursos humanos y formación profesional y técnica.

Segundo, las **capacidades organizacionales**, vinculadas a la “tecnología” de la ADP: los procedimientos de actuación, los mecanismos formales e informales de coordinación con otros organismos gubernamentales, y el diálogo y la articulación con el sector privado para la provisión de la PDP.

Por último, las **capacidades políticas** permiten obtener los consensos necesarios hacia el interior de la ADP, otras agencias públicas y entre los actores del sector privado destinatarios de la PDP. En particular, la capacidad de construir consensos, generar confiabilidad y credibilidad, asegurar recursos presupuestarios y aislar a los responsables de formular políticas de las influencias indebidas de los beneficiarios de las mismas cumplen un rol fundamental para la viabilidad de las PDP.

Cabe destacar, que las capacidades TOP no deben ser vistas como categorías analíticas mutuamente excluyentes entre sí. Por el contrario, en la práctica, **estas capacidades interactúan en forma continua** durante el proceso de implementación de las PDP. En ese sentido, las capacidades TOP deben ser vistas **más como un flujo que como un *stock***, surgido de un proceso dinámico de construcción, consolidación, erosión, e incluso destrucción, de esas capacidades, como resultado del proceso de formulación de políticas públicas (PFPP).

Por su parte, estas capacidades institucionales son el **resultado endógeno de interacciones e intercambios intertemporales entre múltiples actores políticos y socioeconómicos, que se desarrollan en distintas arenas institucionales y bajo un conjunto determinado de “reglas de juego” formales e informales** (Saiegh y Tommasi, 1998; Stein et al., 2008; Scartascini et al., 2010; Scartascini y Tommasi, 2013). En tal sentido, entendemos a las **características de funcionamiento de las PDP seleccionadas como consecuencia de un equilibrio de economía política particular** con las características que se describen a continuación.

Siguiendo a Stein et al. (2008) y Scartacini et al. (2010), este proceso de PFPP puede ser entendido como **el resultado de una serie de acuerdos y negociaciones entre actores públicos** (el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, la burocracia estatal, etc.) **y privados** (empresas y cámaras gremiales empresarias, sindicatos, etc.). El tipo de acuerdos se encuentra, a su vez, determinado por **las características de la arena institucional** en la que se producen las interacciones entre estos actores políticos y socioeconómicos, definidas fundamentalmente por sus **reglas formales e informales**.

De esta manera, **el comportamiento de los actores del PFPP depende de los intereses individuales que persigue cada uno y de los intercambios con el resto de los actores, en el contexto de la arena institucional en que ocurren estos intercambios**. Este esquema analítico tiene en cuenta la presencia de **asimetrías de información y poder, y por lo tanto, las diferencias en la capacidad de los actores de modificar o mantener las “reglas de juego” existentes**.

Asimismo, de acuerdo con las **posturas con respecto a procesos de reforma o cambio institucional específicos**, es posible identificar **tres tipos de actores dentro del PFPP**: a) los individuos o grupos reformadores, b) los “campeones de la reforma” y c) los actores de veto, que se oponen a las reformas (Saiegh y Tommasi, 1998). Estas reformas pueden comprender el propio lanzamiento o la génesis de una PDP o el incremento de su complejidad, entre otros posibles “eventos reformistas”.

En síntesis, el enfoque analítico **aplica el marco conceptual de las capacidades institucionales de Cornick (2013) dentro del esquema más amplio del PFPP desarrollado por Stein et al. (2008) y Scartascini et al. (2010) para analizar a las ADP y las PDP seleccionadas**, a fin de identificar cuáles son las capacidades relevantes para generar PDP estables y adaptables. El **diagrama A1.1** presenta en forma estilizada el “proceso de producción” de las PDP. Cabe destacar, que los resultados o el impacto de la PDP solo son incluidos por consistencia analítica, pero no son objeto de estudio de este trabajo.

3. Metodología

Para analizar las capacidades institucionales de los estudios de caso seleccionados utilizamos la metodología del *Embedded Case Study (ECS)*. El ECS permite **una aproximación integrada y sistémica de los métodos cualitativos y cuantitativos de estudio de caso** (Scholz y Tietje, 2002). Este método combina el análisis de los productos y resultados de las PDP, sobre todo a través de fuentes de información, con el estudio de las capacidades institucionales de la ADP, principalmente por medio de técnicas cualitativas, como entrevistas semi-estructuradas a informantes clave.

Seleccionamos tres casos de estudio: el **Distrito Tecnológico (DT)** de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); la **Fundación Export.Ar (FEX)**, la agencia de promoción de exportaciones de la Argentina; y el **Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (MinCyT)**. Asimismo, la metodología de análisis de casos propuesta posee dos componentes principales: el recurso de un “episodio revelador” de las capacidades institucionales, y el contrapunto de un caso contrafactual para cada PDP, los cuales se explican a continuación.

3.1 Episodio revelador

El análisis de las capacidades institucionales de las ADP fue realizado a la luz de **un momento de cambio organizacional** particular. En forma estilizada, es posible identificar tres tipos principales de cambio organizacional en las ADP: a) cambios en el liderazgo u otros recursos humanos relevantes; b) cambios en la “tecnología” y c) cambios en los insumos.

A partir de estos episodios de “estrés organizacional”, las capacidades institucionales son puestas a prueba. Por ello, consideramos a este tipo de situaciones como el “episodio

revelador” que permite comprender más en profundidad el proceso de gestación, gestión, desarrollo e interrelación de las capacidades institucionales de las ADP.

Si bien el foco del estudio abarca estos momentos de cambio organizacional (la “foto”), es igualmente importante analizar, al menos en forma breve y estilizada, **el proceso previo que desembocó en el “episodio revelador” (la “película”)**. Este análisis permite una comprensión más acabada de **la dinámica de los procesos de cambio organizacional**, en relación con la creación, el fortalecimiento, el debilitamiento, y en algunos de los casos de estudio, la destrucción de las capacidades institucionales de las ADP analizadas.

Para estudiar el **DT**, proponemos como episodio revelador el período de creación y puesta en marcha de esta PDP, que abarca desde el inicio en 2008 hasta el primer semestre de funcionamiento del distrito. También analizamos el proceso que desembocó en el diseño de esta PDP, con particular atención a la influencia de PDP similares en otros países. Para la **FEX**, el episodio revelador elegido es la **remoción del director ejecutivo (DE)** en 2010, como un momento de cambio organizacional que puso a prueba y visibilizó las capacidades institucionales de esa ADP. También analizamos brevemente el proceso previo de fortalecimiento de las capacidades de la ADP (2002-2010) y, en particular, el sendero crítico que llevó a la remoción del DE. En el caso del **MinCyT** el episodio revelador es la creación del Ministerio y la articulación de la política de ciencia, técnica e innovación de Argentina dentro de dicho organismo público.

3.2 Caso contrafactual

A fin de enriquecer y validar las conclusiones sobre las capacidades institucionales de las ADP analizadas, elegimos una PDP que opera como **caso contrafactual**. El objetivo buscado es seleccionar **una ADP comparable** con cada una de las ADP seleccionadas, pero con un desempeño diferente en términos de desarrollo de capacidades institucionales y resultados de política.

Los casos contrafactuales seleccionados son el **Distrito Audiovisual (DA)** de la CABA para el **DT** y la agencia de promoción de exportaciones de Córdoba, **ProCórdoba**, como contrapunto de la **FEX**. En el caso del **MinCyT**, no desarrollamos un contrafactual específico pero recurrimos al **DT** para realizar ciertos contrapuntos.

La **elección de los casos contrafactuales** sigue **cuatro criterios principales**. Primero, las ADP contrafactuales tienen un **mandato similar** al de las ADP elegidas para los casos de estudio.

Segundo, estas organizaciones experimentaron **episodios reveladores similares** a los casos de estudio seleccionados. Tercero, las ADP contrafactuales pertenecen en algunos casos a **diferentes niveles de gobierno**, con lo cual puede cumplirse el objetivo de observar diferencias en las capacidades institucionales de ADP nacionales y subnacionales. Finalmente, los casos contrafactuales presentan **PDP con características deseables distintas** de las de los casos de estudio seleccionados.

3.3 Fuentes de información

La principal fuente de información de los casos de estudio seleccionados es una serie de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave. El **anexo 2** contiene el listado completo de las entrevistas pautadas para el DT, la FEXy el MinCyT y sus respectivos casos contrafactuales. Las entrevistas se aplicaron a cuatro grupos de actores relacionados con las ADP bajo análisis.

Un primer grupo de entrevistados comprende a los **principales funcionarios públicos vinculados a las ADP seleccionadas**. Por un lado, entrevistamos a nueve ministros y secretarios del GCABA relacionados con el DT. Por su parte, entrevistamos a **dos ex directores ejecutivos**, y a otros funcionarios, de la FEX. Finalmente, entrevistamos a una secretaria, un subsecretario y tres directores nacionales del MinCyT.

Un segundo grupo de entrevistados incluye a **funcionarios de menor rango dentro de las ADP seleccionadas y otros organismos públicos directamente involucrados en las PDP analizadas**. Un tercer grupo de entrevistas contiene a **actores externos a la ADP**, como legisladores y especialistas. Las entrevistas con legisladores tienen una importancia particular para el caso del DT (y su contrafactual, el DA), ya que la sanción de la ley del distrito requirió la aprobación de la legislatura de la CABA. Asimismo, algunos especialistas cumplieron un rol relevante en la elaboración de los proyectos de ley de los distritos de la CABA, y en otros casos, brindan una visión externa informada de la ADP y la PDP bajo análisis.

Un cuarto grupo de actores lo constituyen **referentes sectoriales** públicos y privados **afectados por las PDP analizadas**. Este grupo incluye a directivos de empresas privadas y representantes de cámaras empresarias beneficiarias de las PDP, con el objeto de comprender cómo son percibidas las capacidades institucionales de las ADP desde el punto de vista del “usuario” de la PDP. Asimismo, estos actores pueden desempeñar un rol determinante en términos

de la articulación público-privada, la cual se manifiesta en las capacidades organizacionales de la ADP.

4. Resultados

En esta sección se presentan los resultados de los casos de estudio seleccionados. En la subsección 4.1 se describen las características del DT, el episodio revelador y las capacidades TOP observadas a través del episodio seleccionado. En la subsección 4.2 se examina el caso de la FEX, analizando la fisonomía de esa ADP, el episodio revelador y las capacidades TOP desplegadas en ese momento. Finalmente, en la subsección 4.3 se considera el caso del MinCyT.

4.1 El Distrito Tecnológico

La **política de distritos** es una de las principales PDP de la CABA. En términos generales, esta PDP consiste en **incentivar la radicación de empresas privadas de sectores específicos en las zonas geográficas de menor desarrollo relativo de la CABA**, a través de la **inversión pública** y el otorgamiento de **beneficios fiscales**. El objetivo general es promover el espíritu emprendedor, la innovación y la tecnología, el desarrollo exportador y las industrias creativas de la CABA. En la actualidad, el GCABA impulsa **cinco iniciativas distritales: el Distrito Tecnológico (DT), el Distrito Audiovisual (DA), el Distrito del Diseño (DD), el Distrito de las Artes (DAr) y el proyecto Comuna 8 (C8)**. (Véase el mapa A1.1 del anexo 1).

De acuerdo con la taxonomía presentada en la **subsección 2.1**, en términos de **alcance**, la política de distritos es **una PDP vertical**, orientada a promover sectores y zonas geográficas específicas. Desde el punto de vista del **tipo de intervención**, los distritos **combinan intervenciones de mercado**, como el otorgamiento de exenciones impositivas y créditos subsidiados a las empresas TIC, **y la provisión de bienes públicos**, como mejoras del espacio público, seguridad y accesibilidad de las zonas favorecidas.

El DT fue creado el 4 de diciembre de 2008 por medio de la **Ley 2.972** de Promoción de las Empresas TIC en los barrios de Parque de los Patricios, Boedo y Nueva Pompeya. El objetivo del DT es crear un centro de promoción y desarrollo tecnológico, que contribuya a posicionar a la CABA como la capital latinoamericana de TIC y a fomentar el desarrollo de la zona promovida (el **mapa A2.2** presenta un plano del DT).

Siguiendo el enfoque analítico propuesto en la sección 2, el DT puede analizarse como un **proceso de producción** que genera como **productos** un conjunto de **beneficios**, que se extienden a personas físicas o legales en cuyo caso al menos la mitad de las ventas totales surgen de actividades vinculadas con el sector de TIC. En el **cuadro A1.4** se enumeran las actividades beneficiadas por el régimen de incentivos del DT. De esta manera, el DT brinda una serie de incentivos fiscales a las empresas que se radiquen en los barrios promovidos y cumplan con los requisitos mencionados. En el **cuadro A1.5** se describe en detalle los mecanismos de estímulo impositivo provistos por el DT.

Finalmente, los productos del DT comprenden también la instalación de edificios públicos, como la nueva sede del Gobierno de la Ciudad y el **Centro Metropolitano Tecnológico (CMT)** en la zona promovida. El **CMT** es una acción de carácter **vertical** destinada a la industria TIC. En el Centro, se instalarán dos universidades: la Universidad del Salvador y el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), que forman recursos humanos para la industria TIC. También contará con oficinas para el uso de las cámaras de la industria TIC (300 m²), áreas comunes (600 m²), un auditorio (300 personas), aulas y sala de reuniones y eventos.

Desde el punto de vista de los “**insumos**” del proceso de producción estilizado en la sección 2, el Gobierno de la Ciudad realizó importantes **inversiones públicas** en el área geográfica promovida. Un estudio reciente (Castro, Jorrat y Rubio, 2013) estima que entre 2002 y 2012 la inversión pública en el DT totalizó los US\$150 millones, y podría alcanzar los US\$262 millones hacia 2018.

En segundo lugar, en la implementación del DT intervienen **seis áreas del GCABA**: el Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio de Desarrollo Urbano, la Subsecretaría de Transporte, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público y el Ministerio de Seguridad. Además, participan otras áreas del GCABA, como el Banco Ciudad Buenos Aires (BCBA), que ofrece créditos a tasas favorables para desarrollos inmobiliarios en la zona del DT; la Agencia de Ingresos Públicos (AGIP), y SBASE la empresa de subterráneos de Buenos Aires. (El **diagrama A1.2** del anexo 1 presenta de manera estilizada el proceso de producción del DT).

En términos de **resultados**, si bien este tipo de PDP verticales de desarrollo sectorial y territorial requiere un horizonte de evaluación prolongado en el tiempo, un estudio preliminar realizado por Castro, Jorrat y Rubio (2013) arroja algunas conclusiones que sugieren que el DT

habría tenido un desempeño relativamente exitoso. Primero, **la cantidad de empresas TIC radicadas en el DT aumentó casi 10 veces en menos de cinco años**, pasando de 11 firmas en 2008 a 184 compañías radicadas o en trámite de radicación a mediados de 2014.

Segundo, las empresas TIC radicadas en el DT **invertieron US\$95,2 millones** entre 2008 y 2012, a lo que se suma una **inversión proyectada de más de US\$157 millones hacia 2018**. En paralelo, **empresas privadas de sectores no promovidos** proyectan realizar inversiones cercanas a los **US\$60 millones** (Castro, Jorrat y Rubio, 2013). Tercero, entre **un 60% y 70% de los comercios localizados en la zona promovida percibe mejoras en la seguridad y en el acceso y la calidad del transporte público**, de acuerdo con una encuesta representativa realizada por Castro, Jorrat y Rubio (2013).

Cuarto, las mejoras en los servicios y comodidades de la zona promovida, entre otras medidas, se reflejaron en **un aumento del precio de la propiedad inmobiliaria residencial y comercial superior al resto de la CABA** (Castro, Jorrat y Rubio, 2013; Goytia y Pasquini, 2013). Considerando que el 60% de los habitantes del DT son propietarios, la valorización inmobiliaria podría estar generando una suerte de “efecto riqueza” para la mayoría de los hogares de la zona promovida (Castro, Jorrat y Rubio, 2013).

Finalmente, el **costo fiscal directo** de las exenciones fiscales e inversiones públicas comprometidas en el DT para 2008-2018 fue **relativamente moderado**. De acuerdo con las estimaciones de Castro, Jorrat y Rubio (2013), este costo equivale a alrededor de un 7% de la recaudación anual tributaria de la CABA para 2012. Si se excluyen las inversiones públicas, el costo fiscal del DT, de acuerdo con estos autores, apenas supera el 1% de los ingresos impositivos anuales de la CABA.

Asimismo, el **costo por empleo** creado en el DT es **sensiblemente inferior que en otras experiencias distritales similares de Estados Unidos y Reino Unido**. Mientras que el costo fiscal de cada nuevo puesto de trabajo en el DT equivaldría a alrededor de US\$24.000 en promedio entre 2008 y 2018, el costo por empleo de las *Empowerment Zones* de Estados Unidos y de las *Enterprise Zones* de Reino Unido superó los US\$100.000 (Castro, Jorrat y Rubio, 2013; Busso y Kline, 2008; Schwartz y Volgy, 1988).

El proceso de formulación de políticas públicas

La capacidad del Poder Ejecutivo para determinar los proyectos que serán considerados por la legislatura, y el momento y la forma en que serán tratados depende de sus potestades constitucionales y sus poderes partidarios (Carey y Shugart, 1998). Así, el proceso de formulación de las políticas públicas de la CABA que permitió la aprobación de las leyes del DT y del DA cuenta con cuatro características principales: a) un Poder Ejecutivo potencialmente dominante en relación con el Poder Legislativo;² b) un sistema de partidos fuertemente fragmentado;³ c) un elevado nivel de fragmentación parlamentaria,⁴ y d) la relativa debilidad de los bloques opositores en la legislatura porteña.

Estas características tienen implicancias directas sobre los procesos de aprobación parlamentaria. De acuerdo con las entrevistas realizadas, **la debilidad de los bloques de oposición permite que el Poder Ejecutivo de la CABA apruebe leyes sobre la base de prestaciones particularistas.**

Una legislatura fragmentada es un terreno fértil para los “intercambios de proyectos”: el oficialismo obtiene el apoyo de legisladores de bloques pequeños o monobloques para proyectos críticos a cambio de la aprobación de proyectos presentados por los diputados de esos bloques. En particular, se observa la existencia de **numerosos bloques unipersonales** o de dos o tres legisladores quienes, habiendo sido elegidos por la oposición, sistemáticamente contribuyen a aprobar los proyectos del oficialismo.

A su vez, dado que la fragmentación aumenta el poder de negociación y margen de maniobra de los legisladores a la hora de votar proyectos de ley, la formación de bloques unipersonales brinda incentivos para intercambiar su voto por la aprobación de alguna iniciativa propia. De este modo, **aquellos legisladores que forman bloques unipersonales se convierten en actores de veto: son una instancia más de negociación.**

² La Constitución de la CABA otorga al Poder Ejecutivo local herramientas como el poder de veto, la introducción exclusiva de gastos y recursos en el presupuesto y la potestad de sancionar decretos que generan un sesgo a favor del Ejecutivo en la toma de decisiones, convirtiéndolo en potencialmente dominante sobre la legislatura (Mainwaring y Shugart, 2002).

³ La CABA tiene 48 partidos habilitados para participar en elecciones. Esta cantidad duplica el promedio de partidos nacionales por distritos (Pomares et al., 2014). En términos electorales, el sistema está organizado alrededor del partido del gobierno (el PRO), y un heterogéneo conglomerado de partidos y frentes opositores, organizados en dos bloques principales, definidos en relación a su oposición a los gobiernos nacional y/o local.

⁴ Durante el período estudiado, operaron entre 12 y 13 bloques parlamentarios, una cantidad muy elevada a nivel internacional (Mainwaring y Shugart, 2002).

4.1.1 Episodio revelador: génesis y primeros pasos del DT

El episodio revelador elegido para analizar las capacidades institucionales que posibilitaron la implementación de esta PDP de la CABA es el **proceso de gestación del DT**. Este episodio revelador consiste en un cambio en los objetivos y funciones de las políticas de promoción de inversiones en la CABA.

Al asumir en diciembre de 2007 la gestión de gobierno en la CABA, el Ministerio de Desarrollo Económico (MDE) del GCABA, a través de la Subsecretaria de Inversiones, enfrentó **dos opciones de política a la hora de definir la estrategia de atracción de inversiones de la CABA**: fomentar el “clima de negocios”, a través de PDP horizontales, o elegir y estimular sectores estratégicos (*picking winners*), por medio de la implementación de PDP de tipo vertical.

Inicialmente, el MDE eligió impulsar PDP de tipo horizontal orientadas a la mejora del clima de negocios. Con ese fin, creó el **Centro de Atención al Inversor (CAI)**, en el seno de la Dirección General de Promoción de Inversiones (DGPI) de *Software* y Servicios Informáticos (SSI). El objetivo del CAI era facilitar la radicación de inversión extranjera directa (IED) en la CABA. Más allá de estas intenciones iniciales, la crisis internacional, y en particular, el conflicto entre el Gobierno Nacional y el sector agroindustrial en 2008, crearon un entorno poco propicio para la atracción de IED, lo que obligó al MDE a avanzar con la estrategia alternativa de selección de sectores estratégicos en la CABA.

De esta manera, SSI estableció cuatro criterios de selección de los sectores “ganadores”, enmarcados en una visión de la CABA como centro global de creatividad y talento: a) la presencia de empresas creadas con orientación al mercado mundial (*born globals*); b) la prestación de servicios o productos de alto valor agregado; c) la ausencia de impactos ambientales significativos, y d) la capacidad de generar empleos formales.

En base a estos criterios, el MDE identificó cinco sectores estratégicos para la CABA: 1) TIC, 2) servicios audiovisuales, 3) diseño, 4) deporte y 5) arte. A su vez, el MDE definió que el CAI ocuparía un rol de fomento de estos sectores promovidos, a través del contacto directo con las empresas del sector privado. También estableció que el primer sector promovido sería TIC.

El siguiente paso consistió en el **diseño de las características del PDP** que buscaría atraer las inversiones al **sector de TIC**. Primero, SSI trabajó en la identificación de las actividades TIC

a promover. En particular, definió un **alcance** amplio, que comprendiera toda la cadena de valor de las TIC. En este proceso, SSI convocó a especialistas de la industria TIC.⁵

Segundo, contando con **el apoyo del Jefe de Gobierno de la CABA**, Mauricio Macri, SSI y en particular el CAI, comenzaron un proceso de diálogo con el sector TIC, a través de **reuniones con empresas tecnológicas**, con el objetivo de testear la idea y **conocer las necesidades del sector TIC**. Cabe destacar que las entrevistas con funcionarios del MDE mencionan la presencia del Jefe de Gobierno en algunas de estas reuniones, dando apoyo político al máximo nivel a la PDP.

A partir de este diálogo público-privado se identificaron tres necesidades del sector TIC en relación con la PDP de atracción de inversiones, en palabras de los empresarios del sector: i) “un metro cuadrado barato”; ii) “infraestructura del primer mundo” y iii) “accesibilidad del transporte”. De esta manera, la instancia de diálogo público-privado fue el **origen de la idea de la PDP de promoción del sector de TIC como un distrito localizado geográficamente**.

Como resultado de las demandas del sector, el MDE definió tres características que debía poseer la zona elegida para promover el sector TIC: a) una dimensión geográfica “razonable”, en términos del esfuerzo de inversión pública requerido;⁶ b) una oferta inmobiliaria atractiva para las empresas TIC y los desarrolladores inmobiliarios, y c) una adecuada accesibilidad y conectividad con el resto de la CABA. La cuestión central era, en ese momento, en palabras de un funcionario de SSI: “¿Dónde bajar al terreno ese diseño de laboratorio?”.

Esta demanda de localización geográfica de la PDP del MDE encontró una coincidencia con la política de desarrollo urbano del GCABA de la zona sur de la CABA, liderada por el **Ministerio de Desarrollo Urbano (MDU)**. Desde 2007, el MDU estaba realizando un trabajo de identificación de las zonas de la CABA de menor desarrollo relativo, en base a una serie de indicadores socio-económicos a nivel de comuna.

En ese marco, la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) del MDU propuso al MDE la zona de **Parque de los Patricios** como sede del DT. Esta zona cumplía con las cuatro características deseables definidas por el MDE: a) la presencia de una infraestructura urbana potencialmente adecuada, con espacios públicos deteriorados pero con posibilidades de

⁵ En base a las entrevistas con los funcionarios de la SSI identificamos a dos expertos: Roberto Álvarez Roldán (Accenture) y Andrés López (UBA-CENIT), que cumplieron un rol central en la elaboración del proyecto de ley del DT.

⁶En particular, los funcionarios de SSI destacan en las entrevistas que la necesidad de expandir la infraestructura de fibra óptica despertó la idea de crear un distrito, ya que permitiría realizar una inversión acotada a una zona limitada de la CABA.

recuperación; b) la disponibilidad de inmuebles comerciales y viejas fábricas ociosos y de bajo costo relativo, y c) accesibilidad y cercanía con el centro y otras zonas de la CABA.

De esta manera, a lo largo de este proceso de cambio, desde una PDP horizontal de atracción de inversiones hacia una PDP vertical de estímulo sectorial y territorial, el DT exhibió al menos tres características deseables como política pública (Stein et al., 2008; Scartascini y Franco, 2014; Pomares et al., 2014): a) **capacidad de adaptación** frente a shocks exógenos, como la crisis financiera internacional y el enfrentamiento del Gobierno Nacional con el sector agroindustrial; b) **efectividad** en la implementación de la política, y c) **eficiencia** en la selección y utilización de los “insumos” necesarios para la “producción” de la PDP.

A partir de la definición de Parque de los Patricios como sede del DT, y con el apoyo directo del Jefe de Gobierno, el MDE presentó el proyecto del DT en la reunión del gabinete de ministros del GCABA. Con esa instancia de aprobación política al interior del GCABA superada, el MDE definió las herramientas de intervención específicas del DT.

Primero, definió que el DT debía corporizarse a través de la sanción de una ley en la legislatura de la CABA, con el objeto de dotar de institucionalidad y consenso a esta nueva PDP, en contraposición con iniciativas similares anteriores creadas por decreto y que nunca llegaron a materializarse. Como resultado, la sanción parlamentaria dotó al DT de **estabilidad** como PDP, generando un marco previsible para la implementación de políticas públicas y la realización de inversiones públicas y privadas en la zona favorecida.

Segundo, SSI revisó las principales experiencias internacionales de polos tecnológicos y distritos productivos con el apoyo de prestigiosos académicos. Finalmente, el MDE estableció que el DT otorgaría exenciones impositivas por un período limitado de 10 años a las empresas TIC que se radicaran en la zona promovida. También determinó la inclusión de incentivos al desarrollo inmobiliario y la radicación de instituciones universitarias.

A partir de la definición del marco de incentivos, el MDE comenzó un proceso de diálogo con desarrolladores inmobiliarios y universidades que podrían estar potencialmente interesados en la zona promovida por el DT. También dio inicio un proceso de diálogo con la sociedad civil de Parque de los Patricios sobre las posibles ventajas del desarrollo del DT en la zona.

A partir del trabajo con los especialistas y la interacción con el sector TIC y la comunidad de Parque de los Patricios, SSI elaboró el proyecto de Ley de DT. El proyecto fue presentado en la legislatura de la CABA a fines de 2008, previo tratamiento en las comisiones parlamentarias

correspondientes. La aprobación de la ley **requirió que se realizaran acuerdos entre el oficialismo y los principales bloques opositores de la legislatura**. Como resultado de estos intercambios, la ley fue **aprobada en general por 41 votos afirmativos sobre 52 votos emitidos**. Además de los 26 legisladores propios, el oficialismo contó 13 votos provenientes de los partidos de la oposición.

De esta manera, la legislatura operó como una arena institucional adecuada para la concreción de los acuerdos políticos necesarios para la aprobación del DT. Al mismo tiempo, el proceso de consulta durante la etapa de elaboración del proyecto de ley permitió integrar en forma efectiva y representativa las demandas de distintos grupos de interés potencialmente afectados por esta PDP, como empresas privadas, asociaciones empresariales y vecinales, entre otros. El **diagrama A1.3** del anexo 1 presenta esquemáticamente el desarrollo del DT, y el episodio revelador.

4.1.2 Caso contrafactual: el Distrito Audiovisual

En el marco de la política de distritos, el Gobierno de la CABA promulgó en septiembre de 2011 la Ley 3.876 de Promoción de la Actividad Audiovisual. La Ley declaró industria al sector audiovisual y dio creación al Distrito Audiovisual (DA).

De forma similar al DT, los **productos** del DA consisten en el otorgamiento de beneficios impositivos a empresas de la industria audiovisual (IA) que se radiquen o estén radicadas en los barrios porteños de Palermo, Villa Ortúzar, Chacarita, Colegiales y La Paternal.⁷ Los beneficios del DA consisten en la eximición del pago de las tasas locales de ingresos brutos, sellos y ABL durante 10 años a las empresas promovidas. Además, el Banco Ciudad ofrece créditos a tasas preferenciales para la construcción o refacción de inmuebles de las empresas de la IA radicadas en el DA.⁸

El DA cuenta con una sede oficial, el Centro Dorrego (conocido popularmente como “el Dorrego”), con oficinas de atención a las empresas audiovisuales, y una institución educativa, el Buenos Aires Comunicación (BAC), que ofrece cursos de formación y actualización profesional a jóvenes y profesionales de la IA. El Dorrego también organiza conferencias, reuniones de negocios y exposiciones. Los **insumos** de esta PDP consisten en forma casi exclusiva en los recursos del

⁷El mapa A1.4 del anexo 1 presenta en forma gráfica los barrios que conforman el DA.

⁸Los cuadros A1.6 y A1.7 del anexo detallan las actividades promovidas y los beneficios otorgados por el DA.

MDE. La gestión del DA está a cargo de un equipo de trabajo del MDE, y cuenta con un representante del CAI.

Entre **los resultados** del DA, aparece la presencia de 153 empresas de la IA localizadas dentro de los límites del distrito y beneficiadas por el régimen de incentivos fiscales. Sin embargo, cabe destacar que solo 56 de las empresas constituyen nuevas radicaciones en el DA. Otro resultado es la reducción del plazo de otorgamiento de los permisos de filmación de un mes a solo cuatro días. Actualmente, los permisos pueden tramitarse en línea mediante un proceso con certificación ISO 9000. Los permisos de filmación juegan un rol decisivo en la IA.

Una característica distintiva del DA es su **amplia extensión territorial**. Comprende 852 hectáreas que incluyen **barrios muy heterogéneos** de la CABA, en cuanto a actividad económica, niveles de ingreso, precios inmobiliarios promedio y calidad de los servicios públicos. La gran mayoría de las empresas audiovisuales están instaladas en la zona de mayor desarrollo relativo del DA y ya existían antes de que el DA se conformara. Paradójicamente, el DA no incluye incentivos diferenciales a la radicación de las empresas audiovisuales en los barrios de menor desarrollo relativo dentro de la zona promovida.

Otra característica distintiva del DA es la ausencia de inversiones públicas significativas del GCBA en la zona geográfica promovida, y en particular en los barrios de menor desarrollo relativo. En este sentido, el único incentivo diferencial entre las zonas norte y sur del DA es el valor de las propiedades y alquileres, mientras que en el norte se concentran la infraestructura y servicios públicos de mayor calidad.

En síntesis, el DA posee **cuatro características distintivas** en relación al DT: a) la presencia de un **cluster importante de empresas audiovisuales ya radicadas** en la zona promovida; b) la inclusión de **barrios de la CABA con niveles muy heterogéneos** de desarrollo relativo; c) la ausencia de inversiones públicas significativas en la zona beneficiada, y d) la utilización de **incentivos fiscales neutrales en cuanto a la localización** de las empresas de la IA dentro del distrito.

Estas diferencias en la PDP de distritos ameritan un análisis en detalle sobre qué factores dieron lugar a esta configuración tan dispar con respecto al DT, teniendo en cuenta que ambos

PDP dependen del MDE del GCABA y que la industria audiovisual desempeña un rol fundamental en la economía de la CABA.⁹

4.1.3 Las capacidades TOP

El episodio revelador del proceso de gestación del DT permite observar las capacidades institucionales del GCABA aplicadas al diseño y a la implementación de esta PDP. Asimismo, el caso del DA como contrafactual plantea un contrapunto en algunos aspectos cruciales para la identificación de las capacidades que dan lugar a las “características deseables” de las políticas públicas identificadas por Stein et al. (2008).

El inicio del DT fue el producto de un **proceso de aprendizaje**, puesta en común de capacidades técnicas, coordinación entre áreas de gobierno, articulación público-privada y capacidad política, que permiten ilustrar la creación y puesta en funcionamiento de una PDP que hasta el momento mostró resultados positivos. Este apartado describe las capacidades técnicas, organizacionales y políticas, y su interrelación y desarrollo en relación al DT.

(a) Capacidades técnicas

El proyecto del DT fue liderado por un equipo que contaba con capacidades técnicas adecuadas para el **diseño** y puesta en marcha de esta PDP. Eran profesionales calificados, en algunos casos con formación en el exterior, y con experiencia laboral en el sector privado. El CAI es liderado por un especialista en marketing y gestión de empresas, con capacidad para la “venta” del DT a las empresas TIC. El subsecretario de SSI es un economista, cuya especialización técnica facilitó el proceso de diseño de los incentivos del DT. Esta combinación de capacidades técnicas tuvo su manifestación más directa durante la etapa de identificación y selección de los sectores estratégicos de la CABA.

En la misma línea, el MDE recurrió a las capacidades técnicas del MDU durante el proceso de identificación de la zona donde se localizaría el DT. Tal como se menciona en la subsección 4.1.1, el MDU estaba realizando una política de planeamiento urbano bajo la idea de “*crear nuevas centralidades desarrollando el Sur de la Ciudad*”. Esta política del MDU fue liderada por un geógrafo, con experiencia académica en una prestigiosa universidad privada. La redacción del proyecto de ley del DT también contó el **apoyo técnico de dos reconocidos especialistas** con

⁹ La IA aporta más de un quinto del valor agregado de las industrias culturales porteñas, que representan, a su vez, el 10% del producto bruto geográfico (PBG) de la CABA (Observatorio de Industrias Creativas del GCABA, 2013).

conocimiento en profundidad del sector TIC. Cabe destacar que estos especialistas fueron convocados específicamente por el subsecretario de SSI.

En el diseño del DT, SSI tuvo en cuenta otras **experiencias internacionales** y antecedentes de iniciativas similares recientes para la CABA. Primero, una experiencia considerada fue el 22@ de España, como centro de innovación en una zona residencial de Barcelona, cuyo objetivo era reconvertir un espacio urbano de menor desarrollo relativo a través de la promoción de la actividad económica.

Segundo, un **antecedente** que fundamentó el diseño del DT fue el fallido intento de creación de un polo tecnológico por parte del anterior gobierno de la CABA. El polo era un programa dependiente del Poder Ejecutivo porteño, creado por decreto, y por lo tanto, sin aprobación parlamentaria. Asimismo, promovía la radicación de empresas tecnológicas en base al otorgamiento de un espacio físico público en una zona de difícil acceso del barrio de Barracas. Otra característica de esta iniciativa fue la ausencia de inversiones públicas de mejora del espacio público y de la infraestructura en la zona promocionada.

En este sentido, cabe destacar que existían dos posiciones con respecto a la futura radicación del DTal interior del GCABA. Por un lado, el MDE se inclinaba por la zona de Barracas, sede del fallido polo tecnológico porteño. Por el otro, el MDU impulsaba la radicación del DT en el barrio de Parque de los Patricios, basado sobre todo en consideraciones urbanísticas: la disponibilidad de edificios industriales en desuso con potencial de reciclamiento y un mejor acceso desde la zona céntrica de la CABA. De esta manera, la posición del MDU finalmente prevaleció, y la zona de Parque de los Patricios fue elegida como sede del DT.

Finalmente, el equipo de SSI tuvo en cuenta el marco legal nacional de promoción del sector TIC en el diseño del DT para evitar duplicaciones innecesarias. En particular, SSI contempló la Ley 25.856, que declara industria y brinda importantes beneficios fiscales al sector de *software*. La ley fue aprobada en 2004, y prorrogada en 2011.

Una mención aparte merece la problemática de la posible **captura** por parte del sector privado, que suele ser un riesgo potencial en los casos de intervenciones de mercado y, más aún, de las PDP verticales o sectoriales, tal como se señala en la sección 2.1. De acuerdo con la ley del DT, los incentivos fiscales para las empresas TIC tienen una duración de 10 años. Sin embargo, experiencias similares de intervenciones de mercado indican que este tipo de exenciones suelen

extenderse. En ese sentido, una cuestión central es si el GCABA cuenta con mecanismos institucionales que eviten este tipo de situaciones en el mediano plazo.

En el caso del **contrafactual**, el DA, si bien el origen de la PDP tuvo una orientación similar al DT, en relación con la definición de industrias estratégicas y reconversión de un espacio urbano de menor desarrollo relativo, existieron diferencias significativas entre las dos iniciativas. En primer lugar, el equipo del DA estaba conformado por funcionarios del GCABA especializados en la promoción de la IA, y por lo tanto, con vínculos estrechos con las principales empresas del sector. Una segunda diferencia fue, que si bien los expertos urbanistas del MDU recomendaron localizar el DA en los barrios de menor desarrollo relativo de Chacarita y sus alrededores, el distrito finalmente comprendió también al barrio de Palermo, donde ya existía el principal *cluster* de empresas de la IA.

Entre los impulsores del DA en el MDE, la inclusión del barrio de Palermo se justificó por la necesidad de “evitar una situación de competencia desleal” entre las empresas de la IA ya instaladas en ese barrio y las nuevas empresas que podrían radicarse en el distrito. Otro factor con alguna influencia en el diseño territorial final del DA fue que un prestigioso estudio jurídico vinculado a las principales empresas de la IA participó en la redacción de la ley del distrito.

De esta manera, mientras en el diseño y la implementación del DT las capacidades técnicas urbanísticas del GCBA cumplieron un rol determinante, en el caso del DA ocuparon un papel relativamente reducido. De forma similar, el GCBA debió utilizar recursos externos para el armado legal del DA, en contraste con la experiencia del DT.

(b) Capacidades Organizacionales

De acuerdo con Cormick (2013), las capacidades organizacionales de una PDP exitosa deben observarse en la habilidad de la ADP para coordinar con el sector privado y otros organismos públicos. En el caso del DT, el equipo de SSI del MDE exhibió **aptitudes de articulación con el sector privado**, y en particular, con el sector TIC, en el diseño y la puesta en marcha de esta política. El MDE también logró una exitosa **coordinación con otros organismos del GCABA** con injerencia directa en el inicio y el desarrollo del DT.

En particular, el MDE logró **articular la acción colectiva de cinco ministerios** del GCABA: Desarrollo Urbano, Transporte, Educación, Ambiente y Espacio Público, y Seguridad. Al inicio, la articulación intra-gubernamental contó con una instancia de coordinación formal: un

comité específico de trabajo sobre el DT. Sin embargo, este esquema dio paso gradualmente a un mecanismo de coordinación bilateral informal entre SSI y el área de gobierno correspondiente a cada área de política.

Eventualmente, esta capacidad de coordinación intersectorial permitió **construir una visión compartida** al interior del GCABA sobre la importancia del DT. En palabras de un funcionario de línea del MDU: “La política [del DT] fue exitosa porque se formó un equipo. Cada área se encargó de lo suyo; hubo espíritu de equipo. Todos querían que funcione bien”. De este modo, en el caso del DT hubo una **interacción virtuosa entre las capacidades organizacionales y políticas. Esta interacción, a su vez, dotó de coherencia a la formulación e implementación de esta PDP** (Stein et al., 2008; Pomares et al., 2014) al interior del GCBA.

El segundo tipo de capacidad organizacional es la **articulación público-privada**. Esta articulación es la capacidad de lograr el involucramiento del sector privado en el PDP para identificar las restricciones existentes y validar la pertinencia de las herramientas de política destinadas a su remoción (Cormick, 2013). En este aspecto, el DT contó con dinámicas de colaboración público-privada desde el inicio del proceso de diseño de la PDP, hasta su actual funcionamiento ya establecido.

Primero, la creación del CAI por parte de la DGPI de SSI del MDE tuvo como objetivo central establecer una unidad especializada en el diálogo con el sector privado. El CAI buscaba transmitir una imagen menos burocrática del Estado, más amigable a los ojos de los inversionistas privados. En palabras de un funcionario del MDE, los funcionarios del CAI “eran un sector público bien visto a los ojos de los privados, eran *private-friendly*, venían de la actividad privada”.

Segundo, SSI realizó importantes esfuerzos para involucrar al sector privado desde el mismo origen del DT. Tal como se describe en la sección 4.1.1, antes de la redacción del proyecto de ley del DT, SSI convocó con éxito a un grupo de empresas tecnológicas para poner a prueba la idea de un PDP del GCABA de promoción del sector TIC. De este diálogo inicial, de hecho, surgieron los rasgos centrales de la posterior ley del DT, una PDP vertical orientada a las TIC con foco territorial.

Tercero, la capacidad organizacional del MDE facilitó el desarrollo de un proceso gradual de ***policy-discovery***, que fue dando forma al diseño de la PDP en términos de definir el alcance sectorial, la localización geográfica, el tipo de intervención, y las políticas de atracción de empresas, desarrolladores inmobiliarios y universidades.

Esta capacidad de articulación organizacional tiene actualmente su manifestación en la creación del **Consortio de Empresas del DT**, promovida desde el CAI. El Consorcio busca nuclear a las compañías radicadas en el DT con el objetivo de crear una comunidad entre las empresas y un sentido de pertenencia con Parque de los Patricios. De hecho, el Consorcio es el representante de las empresas TIC ante el GCABA en los temas vinculados al espacio público de la zona promovida por el DT. Esta iniciativa busca dar institucionalidad al diálogo entre empresas TIC y el GCABA, y fomentar la articulación entre privados, para que definan objetivos comunes e interlocutores.

Por otro lado, desde el sector privado, en todas las entrevistas realizadas, se destaca el rol del CAI en cuanto a la calidad de la atención y celeridad de las respuestas frente a las demandas de las empresas TIC. En este sentido, el reconocimiento del sector privado demuestra que la decisión del MDE de conformar un organismo de las características del CAI fue una decisión acertada.

En el caso del **DA**, el CAI desempeña un rol similar como ventanilla receptora de las demandas de las empresas de la IA. De acuerdo con las entrevistas a representantes de las asociaciones empresarias del sector, las firmas audiovisuales identifican al CAI como el referente del DA, y destacan su gestión al acelerar el otorgamiento de los permisos de filmación. Cabe destacar que en el DA conviven sectores muy diversos, nucleados en cámaras de peso muy desequilibrado.

Desde el punto de vista organizacional, cabe mencionar que el **DA no ha logrado articular con el Banco Ciudad** el desarrollo de instrumentos financieros acordes a las necesidades de la IA. Este punto es relevante, dado que, de acuerdo con las entrevistas a las asociaciones empresarias del sector, las empresas audiovisuales de tamaño pequeño y mediano (que representan el 95% de la IA) identifican como una barrera la falta de créditos para equipamiento. Esta limitación es relevante es un sector donde la realización de proyectos depende casi exclusivamente de las posibilidades de renovación de equipos y ampliación de capacidad técnica.

Una segunda limitación del DA, en contraste con el DT, es la **fallida articulación con las fuerzas de seguridad**. Mientras que el DT implicó el desembarco de la Policía Metropolitana (la fuerza de seguridad de la CABA) en la zona promovida, en el DA no ha habido acciones concretas del GCABA dirigidas a mejorar la seguridad, en particular en las zonas de menor desarrollo relativo del distrito. En palabras de una productora: “Esta es una zona de productoras y casas tomadas. Lamentablemente el DA no está actuando aun sobre la (Policía) Metropolitana”.

Cabe destacar, que al momento de finalizar este estudio, las autoridades del DA se encontraban analizando la introducción de mejoras en el diseño de este PDP, vinculadas a la implementación de incentivos fiscales diferenciados geográficamente, el desarrollo de vínculos con instituciones educativas y la identificación de las necesidades de inversión pública de la zona promovida. En este sentido, el DA parecería dar cuenta de un proceso de aprendizaje basado en las lecciones aprendidas del DT y la propia experiencia.

(c) Capacidades políticas

Las capacidades políticas de los implementadores del DT cumplieron un papel clave en la construcción de los **acuerdos intertemporales** necesarios para la concreción de esta PDP. Cabe destacar que estos acuerdos fueron el resultado de un proceso de **construcción de consensos** más que de administración de conflictos. Este proceso, a su vez, se vio favorecido por el hecho de que el DT no generó fuertes oposiciones ni **afectó intereses** de grupos de interés previamente existentes con capacidad de veto en la CABA.

A continuación, describimos el proceso de formulación de la política pública del DT. En particular, buscamos responder una serie de interrogantes centrales: ¿Cuáles fueron los factores que posibilitaron el origen y la implementación de la PDP? ¿Cuáles fueron las características del “grupo reformista” y cómo se vincularon con las modalidades adoptadas por la reforma? ¿Existió algún “campeón de la reforma” dentro del GCABA? ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales se pudo llevar a la práctica la PDP? ¿Existió un **emprendedor del sector público**?

De acuerdo con el enfoque analítico descrito en la sección 2, los **actores públicos** en el caso del DT son los siguientes: a) los funcionarios de las ADP directamente involucradas en la implementación del DT: SSI del MDE y el MDU; b) las áreas de los restantes cuatro ministerios porteños que intervienen en la provisión de bienes públicos específicos en la zona promovida (la Subsecretaría de Transporte, y los Ministerios de Educación, Ambiente y Espacio Público, y Seguridad); c) el Banco Ciudad, que ofrece créditos hipotecarios a tasas favorables para desarrollos inmobiliarios en la zona del DT; y d) la legislatura de la CABA, que intervino en el tratamiento y la sanción de la ley del DT, y tiene la potestad de solicitar informes de desempeño y control de la implementación de la ley.

Por otro lado, los **actores privados** del DT comprenden cinco grupos principales: a) las empresas y las cámaras sectoriales del sector promovido (como la Cámara de Empresas de

Software y Servicios Informáticos [CESSI] y la Asociación de Empresas del Distrito Tecnológico); b) los desarrolladores inmobiliarios; c) los establecimientos productivos y comerciales de Parque de los Patricios que no reciben los beneficios fiscales del DT, pero proveen insumos y servicios a las firmas TIC; d) las instituciones educativas que se instalen en el DT, y e) las organizaciones vecinales de Parque de los Patricios.

Antes de la instalación del DT, la zona promovida poseía una infraestructura deteriorada, con espacios públicos abandonados e inmuebles y locales comerciales ociosos. En este contexto, la zona no ofrecía atractivos suficientes para los empresarios del sector TIC y las universidades privadas, y los vecinos acumulaban años de desconfianza hacia un sector público que sentían que los había abandonado. A su vez, la experiencia fallida de conformación de un polo tecnológico reforzaba la desconfianza del sector privado sobre las capacidades del Estado para generar una PDP de estas características.

Es preciso mencionar que la gestación del DT ocurre en el primer año de gobierno de un partido político (el PRO) que accedía por primera vez al Poder Ejecutivo. Pero una característica de esta reforma es que no existía previamente un equilibrio de economía política determinado por fuertes grupos de interés sectoriales o locales, sino que más bien se trataba de una especie de vacío, desde el punto de vista de la política de desarrollo productivo y urbano.

En este contexto, tal como se describe en la subsección 4.3.1., la gestación del DT fue el resultado de una reforma: el cambio en el foco de la política de promoción de inversiones en la CABA. El **líder reformista** fue Carlos Pirovano, el Subsecretario de SSI, quien ideó y lideró el diseño técnico de la PDP. Asimismo, Pirovano contó con un **alfil** reformista, Damián Specter, Director General de Promoción de Inversiones (la DGPI) y del CAI, en el rol de **vendedor** de la PDP al sector privado.

A su vez, el grupo contó con un **campeón de la reforma** al máximo nivel político: el **Ministro de Desarrollo Económico**, Francisco Cabrera, que a la vez obtuvo el aval y acompañamiento del **Jefe de Gobierno** de la CABA, Mauricio Macri. El ministro encabezó la presentación interna en el Gabinete de Ministros del GCABA, estableció las alianzas a nivel ministerial con las otras carteras mencionadas, y generó así los espacios para que el grupo reformador encabezado por Pirovano articulara la “producción” de insumos para el DT con las áreas de Educación, Seguridad y Transporte, entre otras, del GCABA. De esta interacción al

máximo nivel político surgió la alianza estratégica con el Ministro de Desarrollo Urbano, Daniel Chain, que se sumó al grupo reformista aportando la especialización técnica de su área.

Las **capacidades políticas** del grupo reformista y sus alianzas, pero también las **características técnicas de la PDP** en sí misma (la transversalidad y conjunción de distintas áreas de intervención), permitió que los debates al interior del GCABA se convirtieran en **colaboraciones virtuosas**, donde cada área del GCABA involucrada, más allá del MDE, tenía oportunidad de lucirse y de formar parte de un proyecto que se fue convirtiendo en una verdadera insignia para la gestión del GCABA. Como afirma un alto funcionario del GCABA: “Internamente en el GCABA hubo debates pero todos de baja intensidad; el DT encajaba muy bien con otros proyectos de la GCABA que no terminaban de empujarse”.

La contracara de este grupo reformista era una serie de **actores de veto** a la implementación del DT. Primero, al interior del GCABA, la cartera que más vio afectados sus intereses fue la Agencia Gubernamental de Ingreso Públicos (AGIP), que debió resignar la recaudación de tasas locales por la exención impositiva promovida por el DT. Sin embargo, si bien la AGIP cuestionó inicialmente el potencial impacto fiscal del proyecto de DT, el apoyo político del Jefe de Gobierno neutralizó cualquier acción de veto al proyecto.

Segundo, la **legislatura** de la CABA, donde la oposición levantó algunos cuestionamientos puntuales al proyecto de ley del DT, vinculados a la definición de los sectores promovidos; el riesgo de “gentrificación” y valorización de los inmuebles en Parque de los Patricios; el horizonte temporal prolongado de la exención impositiva garantizada por el DT a las empresas TIC, y la baja calidad del empleo generado por una de las actividades promovidas por el DT: los *contact centers*.

En relación con los legisladores opositores, el grupo reformista implementó una estrategia de negociación y acuerdos en el marco de la legislatura, logrando reducir a un mínimo al grupo de veto. Entre las medidas de *buy-in* que permitieron llegar a un acuerdo para la aprobación de la ley del DT, se destaca la eliminación de los *contact centers* del proyecto de ley. Finalmente, la Ley 2.972 fue aprobada con 41 votos a favor, 11 negativos y ocho abstenciones. De los 60 legisladores presentes en la votación, 27 pertenecían al oficialismo.

En todo caso, cabe destacar, como hacen todos los funcionarios del GCABA entrevistados, que las posturas de veto en la legislatura fueron débiles, y que en general el conflicto fue de baja intensidad. Asimismo, la escasa visibilidad de la zona de Parque de los Patricios y la baja

expectativa de éxito sobre la PDP, contribuyeron a una aprobación parlamentaria relativamente simple.

Además, la PDP se presentó enmarcada en una política de desarrollo de la zona sur de la CABA, sobre la que había consenso acerca de su retraso económico comparado con el resto de la CABA. Ante este argumento, cualquier postura opositora perdía fuerza y legitimidad pública. Como sugiere un funcionario del MDE que participó de las discusiones en la legislatura porteña: “Nadie pensaba que sería un proyecto exitoso y que podría traer réditos políticos a Macri. El DT voló debajo del radar”.

Desde el punto de vista de las capacidades políticas, una limitación del MDE fue **la incapacidad de lograr un acuerdo sostenible con el Ministerio de Educación del GCBA**. Si bien este ministerio participó del proceso de elaboración del proyecto de ley del DT, su involucramiento en la implementación del distrito fue prácticamente nula. Por ejemplo, las escuelas primarias y terciarias de la zona promovida por el DT no han incorporado todavía contenidos vinculados en los programas de estudio. Tampoco la ADP ha logrado impulsar programas de estudio y empleo en las empresas TIC favorecidas por el DT.

Estas dificultades de articulación con el Ministerio de Educación porteño tienen particular importancia para el sector TIC radicado en el DT. De acuerdo con las entrevistas, las empresas TIC, si bien celebran la radicación de las universidades en el CMT, enfatizan que “el DT debería tener un diálogo más fluido con Educación de la CABA. Falta más articulación con Educación”.

Hacia el exterior del GCABA y la legislatura de la CABA, el grupo reformista fue capaz de **identificar los grupos de interés del sector privado relacionados con el DT**: empresas TIC y no TIC, desarrolladores y vecinos de la zona promovida. Eran actores que se verían **beneficiados directa e indirectamente por la PDP**. Inicialmente, ninguno vio con gran interés al DT.

En particular, la comunidad local tenía una gran desconfianza hacia los funcionarios del GCBA, desconfianza fundada en una historia de abandono de parte de la política pública hacia la zona promovida. Por su parte, las empresas TIC veían a la zona promovida como un área rezagada, con escasa accesibilidad, insegura y sin servicios ni comodidades que hicieran atractivo para sus empleados movilizarse. En estos casos, las estrategias de *buy-in* por parte del GCABA se dirigieron a **construir confianza acerca de la PDP, lograr el involucramiento y crear comunidad** entre los diferentes actores.

Con los vecinos de Parque de los Patricios, el MDE buscó **construir confianza**, a partir del diálogo personal de Specter y Pirovano con las instituciones locales, explicando el potencial impacto positivo del DT para el barrio. El diálogo incluyó las asociaciones vecinales, los Bomberos, el Club Huracán (el principal centro deportivo barrial), e incluso, el sacerdote de la parroquia local. A su vez, los funcionarios buscaron generar un **efecto demostración**, a través de la regeneración del espacio público, con un hito simbólico: el arreglo de la plaza central del barrio. En parte como resultado de estas acciones, las asociaciones vecinales operaron como aliados del DT, incluso en el diálogo con la legislatura.

En relación con las empresas tecnológicas, precisamente parte de este descubrimiento gradual de políticas fue el resultado de la necesidad de **construir confianza** para lograr el involucramiento del sector TIC en la nueva PDP. De acuerdo con uno de los funcionarios del MDE entrevistados, la instalación de la empresa india líder en TIC, *Tata Consultancy Services* (TCS) en el DT, fruto de una gestión directa del Jefe de Gobierno de la CABA, fue el “hito a partir del cual el DT se volvió creíble para las empresas”.

Esta estrategia de “seducción” del sector privado fue aplicada también a las universidades y los desarrolladores inmobiliarios. El Subsecretario de SSI y el Director del CAI visitaron en forma personal las principales instituciones universitarias y empresas de desarrollo inmobiliario de la CABA y organizaron desayunos de trabajo con ellas.

Un tema central de las capacidades políticas aplicadas al diseño y a la implementación del DT fue la **institucionalización de esta PDP a través de una ley** aprobada por la legislatura de la CABA. Un primer objetivo del MDE, a través de la aprobación parlamentaria, era generar una **política de largo plazo basada en el consenso** de la mayoría de las fuerzas políticas de la CABA. Un segundo objetivo era **reducir la reversibilidad de la PDP**, al obligar a modificar las características, o la continuidad misma, del DT, a través de una reforma de la ley de creación del distrito.

Sin embargo, el análisis del PFPP en que se enmarca la sanción de la ley del DT y del DA genera algunas alertas sobre las implicancias que el marco institucional puede tener sobre los resultados de esta PDP, y –en general– de las políticas públicas de la CABA. **El Poder Ejecutivo de la CABA logró aprobar ambas iniciativas en un trámite rápido, sin demasiada discusión en las comisiones y por un número holgado de votos en la legislatura local.** La contracara de esta rápida aprobación es un proceso legislativo en el que los **legisladores no pueden introducir**

modificaciones sustanciales, **evaluar los costos estimados** de las medidas **y/o proponer formas de intervención alternativas de la política que están votando**. Además, las entrevistas sugieren una **permeabilidad al lobby** de grandes agentes económicos por parte de algunos legisladores, particularmente en el caso del DA.

A estas bajas capacidades de los parlamentarios para intervenir en el PFFP contribuyen dos factores: la **debilidad y volatilidad de los partidos de oposición** y la alta **rotación de los legisladores**. Por un lado, el grado de rotación que muestra la democracia argentina es uno de las más altas del mundo: **solo el 20% de los Diputados logran mantenerse en el cargo por un segundo mandato** (Acuña, 2001). En el caso de la CABA, por ejemplo, ninguno de los legisladores opositores que protagonizaron los debates del DT y el DA continúa en la legislatura. Por el otro, la **debilidad de los bloques de oposición permite que el Poder Ejecutivo apruebe leyes sobre la base de prestaciones particularistas**: una legislatura fragmentada es un terreno fértil para los “intercambios de proyectos”.

Estas características del sistema de partidos y la legislatura porteños implican que: a) los bloques partidarios **no paguen costos** demasiado altos por las inconsistencias en el comportamiento legislativo, y b) los legisladores no vean a la legislatura como un espacio de construcción de una carrera política, sino como una etapa hacia otros cargos públicos, usualmente en el Poder Ejecutivo nacional o local, y por lo tanto, ello no justifica una inversión en capacidades técnicas especializadas.

A su vez, los reducidos niveles de capacidad técnica y cohesión de la legislatura dan lugar **a un bajo control legislativo** y la **rigidez** de las PDP implementadas por el GCBA. Por un lado, solo parecen haberse realizado dos pedidos de informes de la legislatura al Ejecutivo con respecto al desempeño de los distritos durante todo el período analizado en este estudio. Por otro lado, los mismos incentivos que permitieron que los legisladores apoyaran iniciativas a las que habían cuestionado, parecen operar en el sentido de congelar el statu quo impidiendo la evaluación, la revisión y el eventual abandono de PDP si no hubieran dado los resultados esperados.

En el caso del **DA**, las características particulares del PFFP de la CABA se vieron acentuadas por la presencia de las principales empresas productoras de TV y cine de la Argentina. En parte por la presión de estas empresas durante la discusión de la ley, el DA terminó incluyendo al barrio de Palermo, donde se encuentran radicadas la mayoría de las principales firmas de la IA. Como resultado, el DA comprende a una cantidad mayor de barrios de los originalmente

propuestos por el MDE, con distintos niveles de desarrollo y demandas de inversión pública, y carece de instrumentos de promoción diferenciados geográficamente.

Otra característica del DA, posiblemente vinculada a la particular configuración que adoptó el distrito, es la baja capacidad de la ADP implementadora de instalar esta PDP en el GCABA. Estas deficiencias en las capacidades políticas del MDE se hacen evidentes en las dificultades para articular inversiones y acciones de mejora del espacio urbano, seguridad y financiamiento en la zona promovida.

4.2 Fundación Export.Ar

La Fundación Export.Ar (FEX) es el **organismo oficial de promoción de exportaciones de Argentina**. Fue fundada en 1993 como un organismo mixto público-privado, conformado por el Gobierno nacional y un conjunto de asociaciones empresarias, que opera en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación (MREC). La misión de la FEX es fomentar el incremento y la diversificación de las exportaciones argentinas brindando asistencia a la comunidad empresarial para acceder a los mercados internacionales y comercializar sus productos competitivos.

Con ese objetivo, y siguiendo el enfoque analítico presentado en la sección 2, la FEX genera **tres productos principales**: a) la coordinación de la participación de empresas argentinas en ferias de negocios en el exterior, a través de la oferta de tarifas subsidiadas y la organización de la logística; b) la provisión de servicios de inteligencia comercial, por medio de la elaboración de informes de mercado y la distribución de listados de importadores en los mercados de destino entre las potenciales empresas exportadoras argentinas, y c) la organización de misiones comerciales, orientadas a contactar a exportadores argentinos con potenciales importadores en el exterior, y “semanas argentinas”, que buscan promover productos argentinos de segmentos de mayor valor agregado en las principales tiendas de departamentos europeas.

En cuanto a su estructura, la FEX está encabezada por **un director ejecutivo (DE)** y un **consejo de administración (CA)** compuesto por representantes del sector público y privado. El cuadro A1.8 del anexo 1 presenta el listado de instituciones representadas en el CA. El CA aprueba los planes anuales y designa al DE de la FEX, entre otras tareas. Además, la FEX posee tres consejos: académico, agroexportador y de pequeñas y medianas empresas (PyME), que articulan iniciativas con el mundo académico, las empresas del sector agroindustrial y las PyME, respectivamente.

Si bien la FEX posee una estructura institucional público-privada, el **financiamiento** depende principalmente del presupuesto del MREC. El sector privado únicamente costea, y en forma parcial, la participación de las empresas en las actividades que organiza la FEX en el exterior, como ferias internacionales y misiones de negocios.

Estas características de funcionamiento de la FEX se enmarcan en un complejo mapa de organizaciones dedicadas a la promoción de exportaciones nacionales de Argentina. A continuación, se presenta una síntesis de la historia reciente del marco institucional y del proceso de formulación de las políticas de promoción comercial argentina.

El proceso de formulación de políticas públicas de promoción de exportaciones¹⁰

En Argentina las agencias gubernamentales a cargo de la promoción de exportaciones se encuentran repartidas entre dos ministerios: el Ministerio de Producción de la Nación (MP), históricamente encargado del diseño y de la ejecución de la política comercial externa, y el MREC, tradicionalmente a cargo de desarrollar y coordinar las negociaciones comerciales internacionales y las actividades de promoción de exportaciones (Bouzas y Avogadro, 2002).

Sin embargo, no había límites claros que delimitaran las competencias entre los dos ministerios. Recién en 1992 la Ley de Ministerios Núm. 24.190 jerarquizó las competencias en materia de comercio exterior que se encontraban, en términos prácticos, en manos de la Cancillería, traspasando el Servicio Económico y Comercial Exterior del Ministerio de Economía al MREC, que pasaría a llamarse Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC).

Sin embargo, las renovadas competencias del MRECIC pronto comenzaron a convivir con un conjunto de nuevos programas y organizaciones que desarrollaban acciones similares de promoción del comercio exterior. Cada una de estas organizaciones responde a una compleja lógica individual y han modificado el mapa de la promoción comercial nacional.

Según Giovannucci (2000), las agencias de promoción de exportaciones son “agencias facilitadoras cuya única función es la de promover y estimular el comercio a través de la difusión de información, contactos y redes, provisión de asesoramiento técnico y marketing”. Bajo esta definición, es posible identificar a cuatro dependencias del Estado nacional que asumen las funciones de promoción comercial en la Argentina: la FEX y la Subsecretaría de Comercio

¹⁰Esta sección se basa en Castro y Saslavsky (2009).

Internacional (SURCI), a través de la Dirección General de Promoción de Exportaciones (DGPEX), dependientes del MRECIC, y los programas ProArgentina (Ministerio de Economía) y ProArgex (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca).

Al igual que la FEX, ProArgex y ProArgentina realizan tareas de marketing comercial, participando de ferias internacionales, difundiendo información comercial y brindando apoyo a empresas exportadoras. En cambio, la SURCI es la encargada de coordinar las actividades de promoción con las agregadurías comerciales o secciones económicas del MERC en el exterior, además de cumplir con otras acciones de inteligencia y marketing. Su principal activo lo constituyen precisamente los servicios de coordinación que ofrece en función de su estructura jerárquica, que incluye las representaciones comerciales en el exterior.

A este entramado institucional nacional, hay que sumarle la existencia de **agencias promoción de exportaciones provinciales**. A ese nivel de gobierno, el panorama es igual de complejo, con la coexistencia de agencias autónomas al estilo de la FEX y direcciones provinciales de promoción de exportaciones.

De esta forma, la política de fomento a las exportaciones en Argentina se ha caracterizado por la **dispersión y superposición de esfuerzos** y por la **ausencia de instancias de coordinación formales**. Asimismo, presenta una gran **heterogeneidad de recursos y capacidades** entre agencias y organismos públicos al interior del Estado Nacional y entre provincias.

4.2.1 Episodio revelador: la remoción del director ejecutivo de la FEX

Para analizar las capacidades institucionales de la FEX, examinamos como episodio revelador la **remoción del director ejecutivo (DE)** de la agencia en febrero de 2010. El entonces DE, Marcelo Elizondo, había asumido en 2002 de la mano del entonces Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Martín Redrado.

Con el ingreso de Marcelo Elizondo, la FEX tenía por primera vez en su historia un DE que no era diplomático y no provenía del MRECIC. De hecho, desde la creación de la FEX en 1992, el cargo de DE siempre había sido ocupado por el responsable de la SURCI del MREC. Con la gestión de Elizondo, la FEX adoptó un perfil público independiente del MREC. También tomó un estilo de gestión cercano al de las empresas del sector privado, enfocado en la prestación de servicios con una impronta técnica y profesional.

Esta etapa se caracterizó por **un marcado crecimiento de la FEX**, que quedó demostrado a través de varios indicadores. Primero, la incorporación de nuevos recursos humanos, con una planta de personal que pasó de 36 a 100 funcionarios entre 2002 y 2010. Segundo, la creación de una nueva unidad de prestación de servicios, el Área de Inteligencia Comercial (AIC), como respuesta a las deficiencias de los estudios de mercado y otros informes provistos por las embajadas ubicadas en el exterior del MRECIC. Tercero, la expansión de las actividades de promoción comercial, difusión de información, y asistencia a empresas al interior del país, a través de la apertura de oficinas o representaciones de la FEX en prácticamente todas las provincias, y la articulación con las APE provinciales.

Cuarto, la incorporación de una mayor proporción de recursos provenientes del sector privado al presupuesto de la FEX. Mientras que en 2002 solo un 10% del presupuesto de la FEX surgía de aportes privados, hacia 2010 esta proporción alcanzaba el 40%. Quinto, la creación de tres consejos consultivos: académico, agroexportador y PyME, con el objetivo de crear espacios de diálogo con el sector privado y la sociedad civil como un instrumento de canalización de demandas y generación de insumos para el diseño de las PDP de la FEX. Finalmente, la introducción de herramientas innovadoras de promoción comercial, como las semanas argentinas y las misiones inversas de negocios, y de nuevos productos de conocimiento producidos por la AIC.

A pesar de este crecimiento, la FEX convivía con los programas de promoción de exportaciones de otros ministerios nacionales, como ProArgexy ProArgentina. Si bien estos programas implementan PDP verticales enfocadas en sectores o segmentos de empresas específicos (agroalimentos en el caso de ProArgexy PyME industriales en el caso de ProArgentina), existía una significativa **superposición de funciones** entre las ADP dedicadas a la promoción comercial, incluyendo la SURCI y la misma FEX. Esta superposición funcional entre la FEX y la SURCI, sumada a los resultados de la FEX, dio lugar a una dinámica de **competencia** entre ambas ADP.

A su vez, dentro de esta dinámica competitiva de la FEX y la SURCI es posible identificar **tres etapas**. Primero, una **fase de cooperación** signada por el nombramiento de Marcelo Elizondo como DE de la FEX y la gestión de Martín Redrado a cargo de la SURCI. Elizondo fue designado como DE de la FEX por instancias de Redrado, y era considerado como parte del grupo de confianza del secretario. Luego hubo una segunda **etapa de tensiones administrativas**, que estuvo

marcada por el nombramiento de un nuevo secretario en la SURCI en 2004, y la realización de un acuerdo informal de delimitación de competencias entre la SURCI y la FEX.

Finalmente, tuvo lugar una tercera **etapa de tensiones y conflicto crecientes**, que se vio expresada en un proceso gradual de recorte del presupuesto e infraestructura de la FEX. Esta última etapa culminó en enero de 2010, cuando la destitución del entonces Presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA), Martín Redrado, y “padrino político” de Elizondo, desató el pedido de renuncia del DE de la FEX por parte del MREC.

El desenlace del episodio revelador fue el nombramiento de un nuevo DE de la FEX, hasta entonces a cargo de ProArgexen el Ministerio de Agricultura. Luego de un breve interregno, el nuevo DE fue reemplazado por un funcionario proveniente de la FEX que hasta ese momento había estado a cargo del área que coordinaba las ferias y misiones comerciales. el diagrama A1.5 presenta en forma esquemática el episodio revelador y las etapas inmediatamente previas y posteriores antes descritas.

4.2.2 Caso contrafactual: ProCórdoba

En el marco del proceso de formación de políticas de promoción de exportaciones de Argentina descrito en la sección anterior, en 2001 la provincia de Córdoba creó ProCórdoba, la agencia de promoción de exportaciones provincial. ProCórdoba tiene tres objetivos centrales: 1) impulsarla oferta exportable provincial, priorizando la diversificación y la incorporación de valor agregado en las exportaciones; 2) facilitar el proceso de internacionalización de las empresas locales, particularmente PyME, y 3) fortalecer la cultura exportadora de la provincia.

Desde sus orígenes, ProCórdoba fue una agencia público-privada. El directorio está conformado por representantes del gobierno provincial, de los gobiernos municipales y de asociaciones empresarias de los principales sectores y regiones productivas de la provincia. Asimismo, la dirección de ProCórdoba está a cargo de un gerente general, que es nominado por las asociaciones empresarias del directorio, pero debe ser aprobado por el ministro de Industria provincial.

Al igual que la FEX, ProCórdoba experimentó un episodio de estrés o cambio organizacional: **la remoción del vicepresidente de la agencia**. En junio de 2010, el entonces vicepresidente, Omar Seoane, fue removido a pedido de una de las asociaciones empresarias del

directorio. Cabe destacar que, en la práctica, Seoane cumplía el rol de gerente general, llevando adelante la gestión cotidiana y estratégica de la agencia.

De acuerdo con las entrevistas, el motivo detrás de la remoción del vicepresidente fue la derrota del grupo de empresas que originalmente había nominado a Seoane en las elecciones internas de su asociación empresaria. La nueva conducción de la cámara manifestó no sentirse representado por la conducción de Seoane y solicitó su remoción de la agencia.

Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en la FEX, este episodio no produjo cambios hacia el interior de ProCórdoba en materia organizacional o en relación con los productos de la institución. De hecho, ProCórdoba aumentó el número de acciones de promoción,¹¹ y la organización continuó siendo reconocida como una de las principales agencias de promoción provinciales de Argentina.¹² Un aspecto interesante es que, luego de la remoción de Seoane, ProCórdoba abandonó la tradición de elegir como gerente de la agencia a un representante de las asociaciones gremiales empresarias miembros. En contraste, las cámaras empresarias eligieron como gerente a un funcionario de carrera de la agencia, con la aprobación del gobierno provincial.

4.2.3 Las capacidades TOP

En este apartado analizamos las capacidades técnicas, organizacionales y políticas (TOP) que se pusieron de manifiesto a partir del episodio revelador en el caso de la FEX. Asimismo, recurrimos a contraejemplos aportados por el caso contrafactual de ProCórdoba con el objetivo de ilustrar la relevancia de las capacidades institucionales.

(a) Capacidades técnicas

A partir de 2002 la FEX desarrolló un proceso de **desarrollo de capacidades técnicas** a través de la **incorporación de profesionales calificados** y la **creación de nuevas áreas de generación de conocimiento** y **nuevos programas** de fomento a las exportaciones. Este proceso de construcción

¹¹ En 2011 ProCórdoba coordinó un 28% más de eventos (64) que un año antes de la remoción de Seoane, de los que participaron un 17% más de empresas que en 2010 (637 empresas). En este sentido, la agencia concretó 16 ferias, en las que expusieron 91 empresas cordobesas, 33 misiones comerciales, que estuvieron integradas por 241 PyME, y ocho misiones inversas con rondas internacionales de negocios, a las que asistieron 70 operadores internacionales y 225 empresarios cordobeses.

¹² En 2011 ProCórdoba volvió a ser distinguida con el Premio Fundación Export.Ar, manteniendo una trayectoria de reconocimientos que la destaca por encima de otras agencias provinciales. ProCórdoba fue distinguida con el Premio Fundación Export.Ar 2007 y 2011, y cuenta con certificación de normas ISO 9001:2008 y Certificación IQNET (*The International Certification Network*). A su vez, es miembro fundacional de la Red Internacional de Organizaciones Regionales de Promoción Comercial (RTPO), cuya presidencia ejerció durante 2009.

de capacidades fue interrumpido por el episodio de remoción del DE Marcelo Elizondo en 2010, descrito en la subsección 4.2.1.

Las entrevistas realizadas coinciden en caracterizar al personal diplomático del MREC como un cuerpo profesional carente de las capacidades específicas para la implementación de políticas de promoción comercial y la producción de información actualizada sobre los mercados de destino para las empresas exportadoras. Como respuesta a estas deficiencias del MREC, Elizondo emprendió un proceso de construcción de capacidades técnicas al interior de la FEX a través de seis medidas principales.

Una primera medida fue la **incorporación de personal profesional** con formación en comercio exterior, administración de empresas y marketing al *staff* de la FEX. Una segunda medida consistió en la **creación de la AIC**, con el objetivo de producir dentro de la FEX la información que el MREC no estaba proveyendo a las empresas exportadoras sobre los mercados de destino, detectando oportunidades de mercados y productos, y elaborando planes estratégicos anuales, y planes de promoción sectorial. Una tercera medida fue la **creación del Consejo Académico (CA)**.

Una cuarta medida comprendió el establecimiento de **alianzas de cooperación** con instituciones especializadas prestigiosas, como la Fundación Standard Bank (actualmente, Fundación ICBC), para la provisión de algunos servicios de la FEX, principalmente los de capacitación en materia de comercio exterior a empresas. Una quinta medida fue la adopción de mecanismos de **capacitación de los recursos humanos** de la FEX, mediante esquemas de cooperación con agencias internacionales. Un ejemplo de ello lo constituye el convenio de intercambio de expertos con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, por sus siglas en inglés), a través del cual funcionarios de JICA trabajaban durante uno o dos años en la FEX en programas de transferencia técnica, y funcionarios de la FEX, y en particular de la AIC, participaban de actividades de formación de la JICA en Japón.

Asimismo, integrantes del AIC participaron de un programa de visitas a agencias gubernamentales de promoción de exportaciones y desarrollo productivo, aduanas y proveedores de soluciones logísticas, así como a empresas de distintos sectores productivos de Japón. Este programa culminó en un plan de acción para aplicar los conocimientos adquiridos y aprovechar la red de contactos establecida en la FEX.

Una sexta medida, resultante de este proceso de construcción de capacidades técnicas al interior de la FEX, fue la **implementación de nuevos PDP**, como las semanas argentinas y los menús argentinos. Las semanas argentinas buscaban posicionar a las exportaciones argentinas *premium* en las principales tiendas departamentales del mundo, a través de la asociación de los vinos y otros productos típicos con “marcas” argentinas prestigiosas como el tango, entre otras. Los menús argentinos funcionaban de forma similar a través del posicionamiento de productos locales en prestigiosos hoteles y restaurantes internacionales del exterior.

Además de las capacidades técnicas adquiridas por el personal de la FEX, la **concreción de estos nuevos PDP fue favorecida por la continuidad de la gestión** de la agencia en el tiempo. Por ejemplo, el acuerdo con el Corte Inglés, la principal tienda de departamentos de España, demandó alrededor de tres años de tratativas de parte de la FEX.

Cabe destacar que la implementación de nuevos PDP era parte de una estrategia de posicionamiento de la FEX frente a las empresas exportadoras como la ADP especializada en la promoción de exportaciones más eficiente e innovadora del Estado Nacional. Esta estrategia apuntaba a resolver el problema de la competencia entre múltiples agencias de promoción comercial a través de “*el mercado*”, buscando que “*la mejor calidad de servicios*” hiciera que las empresas exportadoras eligieran a la FEX, en palabras de un ex funcionario.

A partir del episodio revelador, la salida del DE Elizondo en 2010, la mayoría de las capacidades técnicas adquiridas por la FEX durante su gestión experimentó un notorio retroceso. La oferta de PDP quedó prácticamente circunscripta a las ferias comerciales. Mientras que en 2010 la FEX organizaba siete semanas argentinas y 14 menús argentinos en las principales tiendas, hoteles y restaurantes del exterior, en 2015 la agencia solo tiene previsto la realización de dos de estos eventos. Asimismo, las tareas de la AIC quedaron limitadas a la elaboración de directorios de importadores y simples análisis de tendencias del comercio exterior. La mitad del equipo técnico de la AIC dejó la FEX, y el resto del personal fue relocalizado en otras áreas de la agencia.

Este proceso de deterioro institucional se debe, al menos en parte, a una nueva división de tareas de la política de promoción de exportaciones argentina, en que la FEX responde en forma directa a las directrices del MREC. Si bien en principio esta nueva tendencia parecería ser una mejora desde el punto de vista de la coordinación de la PDP hacia el interior del Gobierno Nacional, las capacidades institucionales desarrolladas durante la gestión de Elizondo se perdieron, en lugar de ser relocalizadas o transferidas a la nueva entidad a cargo.

En contraste, en el caso de ProCórdoba, la mayor institucionalidad de las decisiones tomadas en el seno del CA –con representación y participación del sector privado– dio lugar a una solución que, a nuestro entender, incluso consolida y jerarquiza las capacidades técnicas de la agencia al promover a quien fuera el director de estudios económicos de la organización.

(b) Capacidades organizacionales

La capacidad organizacional de la FEX se caracteriza por un permanente **desencuentro entre el grado de articulación con el sector público y la colaboración con el sector privado**, y complejidades generadas por el marco general de la coordinación de la política de promoción comercial en el nivel nacional. Entre 2002 y 2010, la colaboración público-privada, una de las dimensiones de la capacidad organizacional, experimentó un desarrollo positivo en la FEX. Las demandas de las empresas exportadoras fueron canalizadas a través de las **instancias formales de los consejos** agroexportador y PyME, y el mismo CA, e instancias más **informales** de interacción, como el trabajo cotidiano con el personal técnico de la FEX.

A su vez, este proceso de diálogo con el sector privado informaba el diseño y la implementación de las PDP de la FEX. De acuerdo con una de las entrevistas, en ese momento en la FEX “existía una activa interrelación con sector privado: el Consejo de Administración tenía una alta participación en el diseño de los planes y se hacían reuniones con periodicidad. [Asimismo], el plan de acciones comerciales y servicios que brindaba la FEX tenía mucho de participación de las empresas a través de las demandas que nos transmitían”.

El mayor involucramiento del sector privado tuvo su correlato en la estructura de financiamiento de la FEX. Hacia el final del mandato de Elizondo, alrededor del 40% de los recursos de la FEX provenía de aportes de empresas privadas, cifra que conforma la mayor proporción de fondos privados en la historia de esta ADP, de acuerdo con las entrevistas. En la misma línea, el peso de los subsidios en el costo de la participación de las empresas en las acciones de promoción comercial en el exterior de la FEX alcanzó un mínimo histórico del 25% del costo total.

Cabe destacar que la **articulación público-privada** se sostenía, en gran parte, en el elevado nivel de **confianza** que el sector privado tenía **en las capacidades técnicas del DE**. En este sentido, Elizondo logró posicionar exitosamente a la FEX, contando con un importante nivel de conocimiento y reconocimiento por parte de las empresas “usuarias” de los servicios de la FEX.

De hecho, la FEX era percibida por las empresas en ese momento como una ADP al servicio del sector privado.

En contraste, la capacidad de **articulación público-pública** estuvo determinada por la economía política de la política de promoción comercial externa de Argentina. En ese contexto de fragmentación organizacional y ausencia de instancias de coordinación formal entre las agencias, la capacidad de articulación de la FEX con el resto del sector público atravesó por distintos momentos de mayor y menor coordinación. En general, las etapas cooperativas estuvieron signadas por **acuerdos informales** a través de la negociación directa entre los responsables de las ADP involucradas.

En ese sentido, el episodio revelador representó un punto de inflexión en estas dinámicas de cooperación y articulación informal entre la FEX al interior del sector público y con el sector privado. Las instancias formales e informales de articulación con el sector privado perdieron peso relativo en el diseño e implementación de las PDP de la FEX.

En este aspecto, el episodio similar experimentado por **la Fundación ProCórdoba** no afectó el involucramiento de los empresarios privados. De hecho, un aspecto significativo de este episodio contrafactual es que las mismas cámaras empresarias que conformaban el gobierno de la agencia y designaban al director ejecutivo fueron quienes solicitaron su alejamiento. Las mismas cámaras, a través de sus representantes en el CA, escogieron a un técnico de la agencia como gerente general. De esta manera, el episodio revelador refleja la sólida articulación público-privada de ProCórdoba, lo que permitió consolidar las capacidades técnicas, al elegir como gerente a un técnico de carrera. Así, esta cooperación contribuyó a cimentar la **estabilidad** de las PDP de ProCórdoba, en contraste con el caso de la FEX.

Otro aspecto de la articulación público-pública está vinculado a la implementación del Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX) por parte de la FEX. El PADEX establece un conjunto de mercados de destino y productos prioritarios para la política de promoción comercial de Argentina. La Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación diseñó el PADEX luego de la remoción de Elizondo de la FEX, designando al MREC como el responsable de la implementación y la articulación con otros organismos estatales. De esta manera, la FEX oficia únicamente como un ejecutor de una PDP diseñada por la Jefatura de Ministros y liderada por el MREC.

En este sentido, el PADEX muestra un **nuevo modelo de gestión**, que se caracteriza por una **creciente coordinación público-pública** entre la FEX, el MREC y otros ministerios y programas de promoción de exportaciones, y la adopción de **mecanismos de arriba hacia abajo (top-down) de colaboración público-privada**, a través de los cuales la FEX implementa PDP diseñadas en otras instancias gubernamentales sin insumos directos del sector privado.

Asimismo, la creación del PADEX facilitó el establecimiento de un esquema de delimitación de competencias de la política de promoción comercial entre los organismos del Gobierno nacional especializados: el MREC organiza las misiones comerciales, la FEX gestiona la participación en las ferias internacionales, y la Secretaría de Comercio del Ministerio de Industria es la responsable de las rondas de negocios. Este esquema también permitió unificar el calendario de las acciones comerciales de la FEX y el MREC.

A su vez, este esquema **cooperativo** al interior del Estado nacional posibilitó la implementación de un nuevo procedimiento de participación de las empresas privadas en las ferias internacionales organizadas por la FEX. El sistema de subsidios generalizados del 25% del costo de participación fue reemplazado por un esquema de subsidios inversamente proporcionales al tamaño de la empresa, lo que elevó el beneficio al 50% del costo a las empresas medianas, y solo exigía un pago de US\$200 a las empresas pequeñas y microempresas. Más allá del nuevo esquema de subsidios por tamaño, la participación de las empresas privadas en el presupuesto de la FEX se redujo hasta alcanzar solo el 10%.

A modo de síntesis, antes del episodio revelador la FEX operaba en un contexto de desarticulación y falta de colaboración público-pública, pero contaba con una articulación virtuosa con el sector privado que permitía relevar demandas y testear herramientas de respuesta con un enfoque de arriba hacia abajo y asimismo aproximarse a una característica deseable de las PDP: la orientación hacia un proceso **representativo** de elaboración de las políticas públicas (Stein et al., 2008; Pomares et al., 2014). Actualmente la FEX actúa en un marco que parecería estar un poco **más articulado desde el sector público** a nivel nacional, pero **más desconectado de las demandas del sector privado**, marco a partir del cual aplica un enfoque de arriba hacia abajo de implementación de PDP, y se pierde el carácter representativo del proceso de definición de la PDP (Stein et al., 2008; Pomares et al., 2014).

(c) Capacidades políticas

Las capacidades políticas, entendidas como la habilidad de producir confiabilidad, generar consensos, y evitar la posible captura por parte del sector privado (Cormick, 2013), en el caso de la FEX están **determinadas por el PFPP de la política de promoción comercial nacional**. En primer lugar, como se describe en la sección 4.2, los **actores públicos** del PFPP se caracterizan por la **convivencia en organismos públicos** nacionales tradicionales de mayor nivel de institucionalidad, como la SURCI y la FEX, con ADP recientemente creadas y ligadas al financiamiento externo, como ProArgexy ProArgentina. Por último, aparecen los Organismos de Promoción de Exportaciones (OPE) provinciales, y en menor medida, las agencias de promoción municipales.

Entre los **actores privados**, se encuentran las empresas “usuarias” de las PDP de la FEX, las cámaras empresarias que desarrollan actividades con la FEX y los representantes del sector privado que participan del Consejo de Administración de la FEX. En la etapa previa al episodio revelador, las arenas de intercambio entre estos actores se caracterizaban por una baja institucionalización, tal como se describe en la subsección 4.2.1.

La proliferación de órganos de promoción, y la resultante superposición de funciones y acciones, es el resultado de la **ausencia de un mecanismo formal de coordinación** entre las agencias y ministerios de gobierno dedicados a promover las exportaciones. Si bien existían antecedentes de experiencias que pretendían contribuir a una mejor planificación y coordinación de las acciones de promoción, estas **iniciativas dependían en gran medida del contacto interpersonal y del esfuerzo de los funcionarios** a cargo de los organismos involucrados.

En este contexto, el DE a cargo de la FEX desde 2002, ante una creciente demanda de empresas deseosas de exportar, y la limitación para cooperar virtuosamente con otros organismos públicos, encaró un proceso de fortalecimiento de la agencia, con el objetivo de consolidar a la FEX como el organismo líder de la promoción de exportaciones de Argentina.

Este **funcionario público emprendedor**, Elizondo, contó con el aval del secretario a cargo de la SURCI (Redrado), quien de hecho lo había propuesto como DE de la FEX. Este aval le permitió a Elizondo introducir una serie de iniciativas tendientes a dotar de capacidad técnica a la FEX, **manteniéndolo aislado** de las presiones del sector privado y público.

Dos años más tarde, el secretario de la SURCI fue nombrado presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Si bien este rol jerarquizaba la posición de Redrado al interior

del Gobierno nacional, para la FEX implicó la necesidad de tender nuevas alianzas con el nuevo secretario de la SURCI. De este modo, el líder reformista logró mantener el trabajo alcanzado en base a **acuerdos informales** entre la FEX y la SURCI.

Enmarcada en este equilibrio en base a acuerdos informales, la FEX fue convirtiéndose paulatinamente en la principal agencia de promoción de exportaciones de Argentina. En este sentido, la innovación y capacidad técnica funcionaron como un sostén de la capacidad política en la administración de los conflictos para el DE de la FEX. En sus propias palabras: “como no podemos ser los únicos, seamos los mejores”. En cierto sentido, las capacidades políticas que permitieron establecer los acuerdos informales de **división de tareas**, y contar con el **aval por parte del sector privado**, se sostuvieron hasta que las restricciones presupuestarias y políticas fueron demasiado marcadas.

Desde el sector privado, las entrevistas sugieren que las pujas entre la FEX y la SURCI eran visibles y que no tenían claro a quién acudir en cada caso. Esta situación elevaba los costos de transacción de las empresas, al tiempo que exponía a las PDP más vulnerables a negociaciones con el sector privado. En cierto modo, la FEX competía por contar con su participación y a la vez requería sus aportes, ante el creciente ajuste presupuestario proveniente del MREC.

En ese frágil contexto, Elizondo contaba con el aval de las empresas y algunos socios estratégicos, como algunas OPE provinciales. El DE de la FEX había desarrollado las capacidades políticas necesarias para contar con el consenso y la cooperación del sector privado, personificados en el presidente del CA. Por el contrario, desde el MREC no se veía con buenos ojos el perfil independiente que la FEX había alcanzado entre las empresas.

En 2010, cuando el Gobierno nacional pidió la renuncia del referente político de Elizondo, el presidente del BCRA, los acuerdos informales de delimitación de espacios entre el MREC y la FEX perdieron rápidamente vigencia. Como resultado, a las pocas semanas de ese evento, el MREC solicitó el paso al costado de Elizondo de la FEX.

Ante este hecho, el representante del sector privado en el CA de la FEX también aceleró su alejamiento de la institución. Otros integrantes del CA fueron reemplazados por empresarios y funcionarios más afines ideológicamente al gobierno. Estos cambios desarticulaban cualquier intento de “veto” al cambio en la dirigencia de la institución de parte del sector privado al interior de la FEX.

Con respecto al resto del mundo empresarial, cabe destacar que la mayoría de las firmas que utilizan los servicios de promoción de la FEX y otras agencias especializadas son PyME. Este segmento de empresas se caracteriza por un elevado nivel de heterogeneidad y fragmentación, lo cual dificulta la agregación de preferencias y la coordinación de la acción colectiva en relación con el sector público, por ejemplo, en cuanto a la remoción de Elizondo.

En este contexto es posible identificar a una dimensión de la capacidad política como la habilidad de **construir la confianza del sector privado** hacia la FEX. La creación de espacios de participación público-privada contribuyó a que las empresas se **involucraran** en el diseño de la agenda de la FEX, desarrollando una “marca” asociada a PDP innovadoras de promoción de exportaciones para la FEX en el mundo empresario. Sin embargo, el “**pecado original**” de la FEX, su dependencia de la agencia del presupuesto del MREC, reduce la capacidad del sector privado de involucrarse en forma efectiva en la gestión de la organización en un contexto de baja institucionalización.

En el caso de ProCórdoba, la presencia de mecanismos de articulación público-pública y público-privada más institucionalizados dio lugar a **otros equilibrios de economía política** frente a un episodio de estrés organizacional similar. Por un lado, las empresas privadas tienen mayor injerencia en la conducción de la agencia, lo cual equilibra el rol estatal. Por el otro, el andamiaje institucional del organismo permitió gestionar el conflicto generado por la remoción del director sin efectos negativos sobre la oferta y la calidad de los servicios y las capacidades técnicas y organizacionales de la agencia.

4.3 El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

El **Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT)** es la principal institución pública dedicada a la promoción tecnológica, científica y de la innovación de Argentina. El MINCyT fue creado en diciembre del 2007 con los objetivos de impulsar la innovación tecnológica y científica, e incorporar conocimiento de valor agregado en las empresas argentinas.

La **Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)** es un organismo nacional dependiente del MINCyT, creada en 1996 a través del Decreto PEN Núm. 1660/96. La ANPCyT promueve el financiamiento de proyectos relacionados con la innovación científica y tecnológica a través de cuatro fondos: i) el Fondo Tecnológico Argentino (**FONTAR**);

ii) el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (**FONCyT**); iii) el Fondo Fiduciario de Promoción a la Industria del *Software* (**FONSOFT**); y iv) el Fondo Argentino Sectorial (**FONARSEC**) (véase el diagrama A1.6).

El **FONTAR** apoya proyectos dirigidos a mejorar la productividad del sector privado a través de la innovación tecnológica, mientras que el **FONCyT** promueve proyectos de investigación destinados a generar nuevos conocimientos científicos y tecnológicos. La sanción de la Ley Núm. 25.922 de 2004, de Promoción a la Industria del *Software*, impulsó la creación del FONSOFT.

El **FONSOFT** fue creado para apuntalar la finalización de carreras de grado, la generación de nuevos emprendimientos y el fortalecimiento de las PyME productoras de bienes y servicios del sector de las TIC. Finalmente, el **FONARSEC** surgió en 2009 para diseñar y gestionar herramientas asociativas a través de la formación de consorcios públicos-privados, con el objetivo de mejorar la competitividad en el sector y dar respuestas a la demanda de la sociedad.

De acuerdo con la clasificación planteada en la **sección 2.1**, el MINCyT realiza PDP de **alcance horizontal**, que buscan impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico de la economía en su conjunto (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014). Sin embargo, **los fondos de la ANPCyT también implementan políticas verticales** centradas en sectores específicos. Asimismo, la ANPCyT realiza **intervenciones de mercado**, otorgando subsidios y financiamiento a proyectos de investigación, o ejecutando proyectos de innovación.

Con respecto a los **insumos** de la función de producción descrita en la **sección 2.3**, el MINCyT tiene actualmente un presupuesto cercano al **0,65% del producto interno bruto (PIB)**. De acuerdo con las entrevistas a los funcionarios de la ANPCyT, el presupuesto es financiado en partes iguales por el Tesoro Nacional y organismos multilaterales. Los fondos públicos son otorgados a la ANPCyT por la Ley Núm. 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica y la Ley Núm. 25.922/04 de Promoción a la Industria del *Software*. Los fondos de organismos multilaterales provienen principalmente del BID y del Banco Mundial.

Otro insumo importante del MINCyT es el Polo Científico y Tecnológico (PCyT). El PCyT es un conjunto de edificios comenzados en 2011, donde actualmente se localizan el MINCyT y la ANCyT. En una segunda etapa, el MINCyT prevé que el PCyT también albergará al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

Asimismo, la ANPCyT genera **cuatro productos principales**: i) subsidios, becas y créditos a científicos y empresas para la incorporación de innovación tecnológica; ii) asesoramiento y asistencia técnica a la formulación de proyectos; iii) gestión y evaluación de los proyectos financiados, y iv) articulación de las capacidades de los centros de producción de conocimiento con el sector empresario. El diagrama A1.7 presenta la función de producción de la ANPCyT de forma estilizada.

En relación con los resultados del MINCyT, entre 2005 y 2010 el FONCyT apoyó más de 40.000 proyectos de investigación presentados por los principales centros académicos del país. A su vez, entre 2006 y 2010 el FONTAR financió más de 1.500 proyectos de innovación para PyME. De acuerdo con un estudio de la Universidad de Quilmes (2013), entre el 50% y el 70% de las empresas apoyadas por los fondos del MINCyT lograron innovaciones y mejoras en su productividad. En 2013 la ANPCyT financió **2.300 proyectos** por un monto de alrededor de Ar\$**1.600 millones**, y otorgó 1.023 becas. Asimismo, la agencia prestó 1.450 servicios tecnológicos y tramitó 43 solicitudes de patentes por parte del Conicet.

De acuerdo con Albornoz y Gordon (2011), desde su creación en 2007, la gestión del MINCyT se caracterizó por la ausencia de conflictos importantes al interior del sector público y en relación con el sector privado, en parte como resultado del buen desempeño del Conicet y los resultados alcanzados en biotecnología, nanotecnología y TIC por parte del Ministerio. Al mismo tiempo, la presente situación de continuidad y estabilidad es atípica en la historia de Argentina, y posiblemente permita sentar las bases de una política de ciencia y tecnología de largo plazo para el país.

El proceso de formulación de políticas públicas de ciencia y tecnología

Antes de la creación del MINCyT, la ANPCyT dependía de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT) del Ministerio de Educación. Las PDP destinadas a fomentar la productividad y la investigación vinculada a la innovación, ciencia y tecnología del MINCyT surgen de las convocatorias realizadas por los fondos de la ANPCyT. De acuerdo con las entrevistas a los funcionarios de la ANCyT, alrededor del 40% de los proyectos presentados obtiene financiamiento.

Cada fondo define los criterios de selección de proyectos. Antes de establecerse el MINCyT, los proyectos seleccionados por la ANPCyT presentaban una elevada heterogeneidad en sus características. Con la creación del MINCyT, los criterios de selección de cada fondo se

articulan con las políticas prioritarias y los objetivos de largo plazo del Ministerio, definidas por el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología, el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología, y la Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. De esta manera, con la creación del Ministerio se logró una mejor coordinación entre programas que se encontraban antes dispersos, y una visión conjunta y estratégica de largo plazo, que minimiza la volatilidad de las políticas de apoyo a la innovación.

En ese contexto, el MINCyT elaboró en 2013 el **Plan Argentina Innovadora 2020 (PIA 2020)**. El **PIA 2020** estableció lineamientos de política relacionados con la innovación, ciencia y tecnología de Argentina hacia 2020. La elaboración del PIA fue coordinada por la Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia y Tecnología del MINCyT, con la participación de representantes del sector productivo y organizaciones no gubernamentales (ONG), científicos, miembros del MINCyT y de ministerios sectoriales relacionados.

4.3.1 Episodio revelador: la creación del MINCyT

El episodio revelador elegido para analizar las capacidades institucionales del MINCyT, y en particular de la ANPCyT, es la **creación del MINCyT en diciembre de 2007**, y el nombramiento de Lino Barañao como Ministro.

Antes de la creación del MINCyT, la institución encargada de articular la política de ciencia y tecnología en la Argentina era la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT). Históricamente, la SECYT dependió de distintas instancias jerárquicas, principalmente de la Presidencia de la Nación y del Ministerio de Educación. De todos modos, la Secretaría no contaba con las capacidades de planeamiento y coordinación de las instituciones de ciencia y tecnología del sector público argentino (Chudnovsky, 1999).

A fines de los años noventa, ocurrieron una serie de cambios institucionales que vigorizaron la política de innovación y ciencia de la Argentina. En julio de 1996 la SECYT pasó a formar parte del Ministerio de Educación. Al mismo tiempo, se creó el Gabinete Científico Tecnológico del gobierno (GACTEC), dotando a las funciones de coordinación y planeamiento de la Secretaría de mayor jerarquía. Paralelamente se fundaron el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología, y la ANPCyT, dedicada exclusivamente a financiar proyectos de investigación en el sector público y privado, y a promover la innovación tecnológica (Chudnovsky, 1999).

Si bien la creación del GACTEC en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través del Decreto Núm. 1.273/96 constituyó una innovación institucional, fue convocado en escasas ocasiones a lo largo de los años. La iniciativa quedó reducida a una innovación en el organigrama institucional más que en una instancia de articulación y coordinación con fuerte incidencia (Albornoz y Gordon, 2011).

Estos cambios institucionales promovieron la **creación del Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología 1998-2000, el primer plan nacional de ciencia y tecnología** de la historia argentina. Si bien estos cambios fueron auspiciosos, porque intentaron por primera vez revertir la crisis en la que se encontraban las principales instituciones dedicadas a la ciencia y tecnología, según Chudnovsky (1999), arrastraron sus falencias. En primer lugar, la interacción del sector educativo con los sectores científico-tecnológicos y con el sector productivo siguió siendo limitada. Además, los organismos del sector público siguieron careciendo de prioridades, siguieron existiendo deficiencias en la gestión, y falta de coordinación y mecanismos de evaluación, y un fuerte desequilibrio en las asignaciones presupuestarias. Por último, no había objetivos precisos.

En 2001 se crearon nuevos organismos públicos relacionados con la política nacional de ciencia y tecnología: el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología y el Comité Nacional de Ética en la Ciencia y en la Tecnología. A este entramado de organismos se le suma el Conicet, organismo académico creado en 1958 que promueve la investigación científica y tecnológica del país, y que estaba instituido como organismo autárquico bajo la órbita de la Presidencia de la Nación. Estas instituciones y agencias relacionadas con la política de ciencia y tecnología se encontraban **dispersas y bajo la órbita de distintos organismos del Estado, con distintos objetivos y distintas capacidades organizativas.**

Con la creación del MINCyT todos estos organismos orientados a fomentar la ciencia y tecnología pasaron a su órbita. Este hecho **significó el establecimiento de una instancia de coordinación formal de las políticas de ciencia y tecnología.** A su vez, el traspaso a un organismo de jerarquía ministerial representó una señal clara de **priorización y jerarquización de las políticas de ciencia, tecnología e innovación productiva,** con un representante en el gabinete nacional y una relación más estrecha con el más alto nivel de poder político.

De este proceso, surgió de esta manera una PDP que reúne varias características deseables desde el punto de vista de las políticas públicas (Stein et al., 2008; Pomares et al., 2014). En

particular, el surgimiento del MINCyT posibilitó desarrollar una política de ciencia y tecnología estable, efectiva, coherente y coordinada entre distintas áreas del gobierno nacional.

4.3.2 *Las capacidades TOP*

En esta sección se describen las capacidades técnicas, organizacionales y políticas que permitieron renovar la PDP de ciencia y tecnología de Argentina a partir de la creación del MINCyT en 2007.

(a) Capacidades técnicas

Antes de la instauración del MINCyT en 2007, las capacidades técnicas para implementar políticas de innovación y tecnología se encontraban dispersas entre distintos organismos del sector público nacional. Con la formación del MinCyT, se implementaron tres medidas que tendieron a jerarquizar la capacidad técnica de la gestión científico-tecnológica nacional: a) el otorgamiento de un mayor protagonismo a la comunidad científica del país; b) la puesta en marcha de un plan de mejora salarial y repatriación de científicos; y c) el desarrollo de nuevos instrumentos de política de promoción científica. Estas iniciativas se describen a continuación.

Primero, es preciso destacar que a partir de 2003 ya se evidenciaba una tendencia hacia una mejor planificación y coordinación de las políticas de ciencia y técnica nacionales. Luego de varias idas y venidas entre la SECyT y el Conicet, **un nuevo equipo asumió la conducción de la SECyT** en 2003, con el liderazgo de Tulio del Bono. Esta gestión mostró una actitud abierta y dialoguista, **con capacidad de elaborar planes estratégicos de mediano y largo plazo**. Estas eran las primeras señales dirigidas a una política pensada con mayor articulación y unificación.

Segundo, la Presidenta designó al frente del MINCyT a un profesional con importantes capacidades técnicas: Lino Barañao. Barañao es doctor en química de la Universidad de Buenos Aires y cuenta con una larga carrera como investigador científico en Argentina, Estados Unidos y Alemania. Entre 2003 y 2007, fue presidente de la ANPCyT, de modo que conocía la institución y las características de la política científica nacional. Barañao, junto a sus secretarios, logró articular la investigación científica con el sector productivo en la gestión del MINCyT.

En tercer lugar, el Ministro Barañao promovió un mayor protagonismo de la comunidad científica nacional **en la gestión y evaluación de las políticas de desarrollo productivo**. Cabe destacar incluso que el MINCyT es el único ministerio nacional que publica toda la nómina de empleados, la política de recursos humanos y llamados a concurso público.

Cuarto, la formación de recursos humanos calificados y especializados para la investigación científica y tecnológica representó otro de los pilares de la política del MINCyT desde su creación. Por un lado, el MINCyT implementó una **política de mejora de salarios y jubilaciones para científicos e investigadores.**

Por otro lado, llevó adelante una estrategia de **repatriación** de investigadores argentinos y **relocalización de investigadores entre provincias**, buscando fortalecer las capacidades técnicas en el interior del país. Según información provista por el BID, los resultados alcanzados por esta política son importantes: 118 investigadores repatriados al país, 51 relocalizados entre distintas provincias y más de 300 realizando sus estudios de doctorado. A su vez, el MINCyT logró el relanzamiento del Conicet, junto con una etapa de moderada expansión presupuestaria pero de incorporación de investigadores y becarios

De esta forma, si bien existían capacidades técnicas dispersas entre los distintos organismos orientados a la promoción científica, la **creación del MINCyT otorgó un mayor protagonismo a técnicos especializados en ciencia y tecnología.** Además, el objetivo explícito del MINCyT de repatriar y formar científicos muestra la voluntad y el compromiso de que la política de tener científicos a cargo del desarrollo productivo de ciencia y tecnología sea duradera. En este sentido, esta política también fue posible producto de la presencia de capacidades burocráticas en el Estado nacional, mejorando su implementación a través de un proceso de reorganización y creación institucional (Scartascini y Tommasi, 2014; y Scartascini y Franco, 2014).

Por último, la nueva gestión a cargo del MINCyT **desarrolló e implementó nuevos instrumentos de política**, como los fondos sectoriales a partir de 2009. De este modo, **emularon la experiencia de otros países de la región**, específicamente de Brasil, avanzando de un diseño de políticas horizontales hacia uno de políticas más focalizadas y ajustadas a la idiosincrasia de cada sector (Albornoz y Gordon, 2011). Estas iniciativas se llevaron a cabo gracias a la incorporación de técnicos al MinCyT con conocimiento y experiencia de trabajo con los distintos sectores productivos, y al establecimiento de vínculos con otras agencias especializadas, como el INVAP¹³.

¹³ El INVAP es una sociedad del Estado dedicada al diseño y a la construcción de sistemas tecnológicos complejos, principalmente en las áreas de áreas nuclear; aeroespacial, gobierno y defensa; industrial y sistemas médicos. Fue creada en la década de 1970 a partir de un convenio firmado entre la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina (CNEA) y el Gobierno de la Provincia de Río Negro.

(b) Capacidades organizacionales

En lo que respecta a la **colaboración público-privada**, el Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología 1998-2000 afirmaba: “Los esfuerzos del sector empresas son, en general, de corto plazo, no incluyen actividades sistemáticas de investigación y desarrollo y no se vinculan con las instituciones públicas de ciencia y tecnología ni se desarrollan en redes en las que participan activamente los proveedores, usuarios y clientes. Por ende, están lejos de tener la envergadura requerida para los desafíos que supone la construcción de una sociedad basada en el conocimiento” (Albornoz y Gordon, 2011). La demanda privada se caracterizaba por su debilidad, y no había una interacción auspiciosa con los generadores de conocimiento.

A su vez, esta dinámica de deficiente diálogo entre el sector público y el sector privado se combinaba con la presencia de bajos niveles de **colaboración público-pública**. Según Albornoz y Gordon (2011), existía un grupo desarticulado de instrumentos destinados a distintas áreas del trabajo empresarial, lo que ponía de manifiesto la ineficacia del GACTEC en cumplir sus objetivos de evitar la superposición y facilitar la coordinación de las acciones de los diferentes entes públicos.

La creación del MINCyT no logró solucionar por completo las dificultades en la colaboración público-privada. En relación con las capacidades técnicas, una posible consecuencia del científico-centrismo de la actual gestión ministerial es que la innovación no se piensa tanto desde el estímulo a las conductas innovadoras de los empresarios sino desde el derrame “de los grupos de excelencia hacia ciertos sectores productivos naturalmente más próximos a las tecnologías de mayor sofisticación” (Albornoz y Gordon, 2011).

De todos modos, uno de los objetivos explícitos del Ministerio es lograr la articulación de las capacidades de los centros de producción de conocimiento con el sector privado. Para ello, el **Conicet, las universidades y otras instituciones del sistema actúan como medios de enlace con las empresas privadas**, a través de sus oficinas de Vinculación y Transferencia de Tecnología. Como se mostró en la sección anterior, el Ministerio apoya el fortalecimiento de estas oficinas a través de la capacitación de los recursos humanos. A su vez, el FONARSEC asumió la tarea de diseñar y gestionar herramientas asociativas mediante la **conformación de consorcios público-privados**. A través de estas medidas, el MINCyT logró a su vez mejorar la **representatividad** de las PDP de ciencia y tecnología nacionales.

En lo que respecta a la **colaboración público-pública**, la creación del MINCyT logró avances importantes de **mayor articulación y cooperación, y sobre todo, de priorización y establecimiento de roles claros en la política de ciencia, tecnología e innovación**. En palabras de un funcionario de la Subsecretaría de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación productiva, “la creación del Ministerio coordinó programas antes dispersos al darles una visión y estrategia de largo plazo, **se dejó de competir entre las agencias** y se minimizó la volatilidad de las políticas de apoyo a la innovación”.

De esta forma, la creación del MINCyT significó un punto de inflexión en la dinámica de coordinación al interior del sector público e instauró un esquema de delimitación de competencias y objetivos de cada organismo relacionado con la innovación. De todos modos, fueron indispensables las capacidades políticas en lograr que estos planes de largo plazo que ya habían existido en el pasado no fuesen fútiles a la hora de alcanzar un nivel de articulación y eficiencia de las políticas de desarrollo productivo.

(c) Capacidades políticas

Las capacidades técnicas y los organismos dedicados a diseñar y gestionar las políticas de desarrollo productivo de ciencia y tecnología **precedieron la creación del MINCyT**. De todos modos, las **instancias de coordinación y jerarquización técnica, no podrían haberse alcanzado sin las capacidades políticas subyacentes y el apoyo del más alto nivel político**.

La creación del MINCyT se logró en parte gracias a la presencia de un **líder reformista**, Lino Barañao. Como presidente de la agencia, Barañao impulsó desde el Gobierno Nacional la jerarquización de la política de ciencia y tecnología. Sus **objetivos estaban alineados** con los del entonces Presidente Néstor Kirchner, y con los de la comunidad científica, que buscaba un mayor protagonismo en la definición e implementación de las políticas científico-tecnológicas nacionales. De esta forma, con el **apoyo de la comunidad política y del más alto nivel político**, el MINCyT se instituyó en diciembre del 2007 **sin grandes oposiciones, ya que no afectaba intereses de grupos de interés previamente existentes**.

De esta manera, Barañao pasó a ser el primer Ministro de Ciencia y Tecnología de la historia argentina. Su conocimiento del campo científico y el apoyo de la Presidenta de la Nación le otorgaron **confiabilidad** y la **habilidad de generar consensos**, no solo en el sector público sino también en el sector privado. En palabras de un funcionario del FONCyT, “que pusieran a Lino

como ministro logró que se forme un tejido diferente. Lino no solo viene del ambiente científico sino que en el pasado había tratado también de vincularse con los empresarios”. Según el mismo funcionario, “la creación del MINCyT le dio mayor importancia a la política de ciencia y tecnología en el país. Hubo una mejora en los aspectos organizativos, el apoyo político se tradujo en un discurso explícito de los objetivos del Ministerio y de los organismos que lo componen”.

Como resultado, la creación del MINCyT significó una señal clara de la priorización y jerarquización de las políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación productiva, con un representante en el gabinete nacional y una relación más estrecha con el más alto poder político. En particular, el MINCyT actuó como un mecanismo formal e institucionalizado de coordinación entre los distintos organismos públicos, y entre los generadores de conocimiento y el sector privado.

5. Conclusiones

Los estudios de casos analizados en este trabajo ilustran las complejidades de implementar PDP en Argentina, y en general, en países en desarrollo con débiles capacidades institucionales. En este tipo de políticas, en particular en PDP que contemplan intervenciones de mercado, como el DT de la CABA o los fondos del MINCyT, existen **riesgos de captura por parte del sector privado beneficiado**. Asimismo, el diseño y la implementación de la PDP demanda importantes **capacidades técnicas de parte de la burocracia estatal**, y en ocasiones, también del Poder Legislativo. Finalmente, la ejecución de PDP eficientes requiere **capacidad política para aislar a la ADP de las presiones** del sector privado y del sistema político.

Los tres casos de estudio presentados muestran que los gobiernos pueden enfrentar de distinta manera estos desafíos. Por ejemplo, la CABA llevó adelante el DT mediante **un esquema de coordinación “espontánea”, que permitió el alineamiento de distintas áreas de política** al interior del GCABA. En cambio, la creación del MinCyT muestra un esquema de **articulación centralizada de las PDP, a través de la puesta en marcha de una estructura institucional formal a nivel ministerial**.

¿Cuál es la mejor de estas alternativas de diseño institucional de las PDP? Tanto los esquemas de coordinación informal como la creación de una institución centralizada formal son respuestas posibles que dieron lugar a PDP exitosas, al menos hasta el momento. Un interrogante conexo es **cómo asegurar la sostenibilidad** de estas respuestas de política para la implementación

de PDP. **El caso del DT sugiere que los esquemas de coordinación informal pueden funcionar y conducir a resultados positivos de las PDP en condiciones políticas y sectoriales particulares.** En particular, la combinación de capacidades políticas, vinculadas al apoyo al máximo nivel de gobierno y capacidades técnicas del equipo reformista (los economistas de SSI y los urbanistas del MDU), y la presencia de una burocracia especializada (el CAI) desempeñaron un rol central en el éxito de esta PDP. Sin embargo, este esquema de coordinación produjo resultados muy diferentes en el caso del DA, en ausencia de condiciones institucionales similares, en presencia de un sector privado con capacidad de *lobby*, y escaso control de la legislatura local.

Por su parte, el caso del MinCyT puede ser visto como un contrapunto del DT. La creación del MINCyT es un episodio de construcción centralizada de capacidades institucionales, a través de la absorción de un conjunto de PDP anteriormente dispersos en distintos organismos públicos y la potenciación de la agenda de políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación cristalizada en un organismo público de rango ministerial.

Más de allá de sus características particulares, los tres casos analizados presentan algunos rasgos comunes. Primero, la presencia de un “emprendedor del sector público” que desarrolla capacidades técnicas y políticas, e incluso organizacionales, en las ADP y establece mecanismos de articulación público-privada y público-pública que permiten generar cambios en las PDP. De esta manera, los emprendedores públicos **impulsan la construcción de capacidades institucionales, dando lugar a episodios de innovación en las PDP.**

Segundo, no obstante el punto anterior, los casos de estudio sugieren también que **la presencia de un emprendedor público no es suficiente para asegurar la sostenibilidad** de los procesos de construcción de capacidades institucionales en las ADP. El elemento central es la capacidad de institucionalizar las innovaciones de política pública en el marco del PFPP. A partir de los casos estudiados, se advierte que una de las condiciones necesarias es el apoyo al máximo nivel de poder político. Ya sea para aislar al equipo técnico de las posibles presiones de captura, para construir confianza y alineamiento interno y externo, o para lograr la articulación con otras áreas y disponer los recursos necesarios.

Tercero, **las innovaciones temporarias de políticas** que resultan de coyunturas políticas excepcionalmente positivas permiten construir capacidades técnicas y organizaciones como producto de las capacidades políticas. Un cuarto aspecto común a los casos estudiados es la **volatilidad de las políticas públicas característica del PFPP la Argentina**, influenciado por la

ausencia de una burocracia meritocrática permanente. A su vez, la volatilidad de las políticas públicas argentinas aumenta el riesgo de captura por parte del sector privado de las ADP. Finalmente, más allá de las modalidades de coordinación formal (por ejemplo, el MINCyT) o informal (como el DT), la ausencia de una burocracia permanente de calidad genera volatilidad de las políticas, e insostenibilidad de los procesos de construcción de las capacidades institucionales.

Referencias

- Acuña, C. H. 2001. “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”. En: *Reforma y democracia*.
- Albornoz, M. y A. Gordon. 2011. “La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009).” en Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España. Madrid: Mario Albornoz y Jesús Sebastián (Eds.).
- Bouzas, R. y E. Avogadro. 2002. “La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: memorando sobre Argentina” en: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, *El proceso de formulación de la política comercial externa. Nivel uno de un juego de dos niveles. Estudio de países en el hemisferio occidental*. Documento de divulgación Núm.13. Buenos Aires: INTAL.
- Busso, M. y P. Kline. 2008. "Do Local Economic Development Programs Work? Evidence from the Federal Empowerment Zone Program." Yale University: Cowles Foundation Discussion Papers 1639.
- Carey, J.M. y M.S. Shugart.1998.*Executive Decree Authority*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Castro, L., D. Jorrat y B. Rubio. 2013. “Un análisis preliminar de los posibles efectos económicos de la política de distritos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Documento de trabajo del CIPPEC. Buenos Aires: CIPECC.
- Castro, L. y D. Saslavsky. 2009. “Cazadores de mercados: comercio exterior y promoción de exportaciones en las provincias argentinas”. Buenos Aires: CIPPEC.
- Chudnovsky, D. 1999. “Políticas de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional de Innovación en la Argentina” en Revista de la Cepal N°67. Santiago de Chile.
- CIPPEC. 2009. “Medición de impacto de las actividades e instrumentos de promoción de exportaciones de la Fundación Export.Ar”. Buenos Aires: CIPPEC. (Documento mimeografiado.)
- CIPPEC. 2014a. “Una agenda institucional para el desarrollo de Argentina”. Buenos Aires: CIPPEC.
- CIPPEC. 2014b. “Calidad institucional”. Documento de Trabajo. Buenos Aires: CIPPEC.
- Cornick, J. 2013. “Public Sector Capabilities and Organization for Successful PDPs”. Washington, D.C.: BID. (Documento borrador)

- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein. 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Serie Desarrollo en las Américas (DIA). Washington, D.C.: BID.
- Giovannucci, Daniele. 2000. “National Trade Promotion Organisations: their Role and Functions”, Agricultural and Rural Development Program, The World Bank, mimeo.
- Goytia, C. y R. Pasquini. 2013. “Distrito Tecnológico de la Ciudad de Buenos Aires: estimación de impacto en el mercado inmobiliario (2007-2011)”.
- Jordana, J. y C. Ramió. s/f. “Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina”. Documento de trabajo Núm. 15. Buenos Aires: Departamento de Integración y Programas Regionales de INTAL.
- Mainwaring, S. y M. S. Shugart (eds.). 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Murillo, M.V., C. Scartascini y M. Tommasi. 2008. “The Political Economy of Productivity: Actors, Arenas, and Policies. A Framework of Analysis.” Documento de trabajo Núm. IDB-WP-640. Washington, D.C.: BID.
- Observatorio de Industrias Creativas. 2013. “Valor agregado por las industrias creativas en la Ciudad de Buenos Aires”. Informe 2013. Buenos Aires Ciudad.
- Pomares, J., M. Leiras, M. Page, S. Zárate y M. B. Abdala. 2014. “Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983”. Documento de políticas públicas/análisis Núm. 138. Buenos Aires: CIPPEC.
- Saiegh, S. y M. Tommasi. 1998. *La nueva economía política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Scartascini, C. et al. 2010. “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas” en *El Juego Político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*. Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones.
- Scartascini, C. y M. Franco Chuaire. 2014. “La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe”. Documento Núm. IDB-PB-220. Washington, D.C.: BID.
- Scartascini, C. y M. Tommasi. 2010. “The Politics of Productivity in The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up.” Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- Scartascini, C. y M. Tommasi. 2013. “Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas” en *Nuevo Institucionalismo: Gobernanza, Economía*

- y Políticas Públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, España: X. C. Arias and G. Caballero (eds.).
- Scholz, R. y O. Tietj. 2002. “Embedded Case Study Methods: Integrating Quantitative and Qualitative Knowledge”. Estados Unidos: Sage Publications.
- Schwarz, J. y T. Volgy. 1988. “Experiments in Employment: A British Cure”. Estados Unidos: Cambridge, Harvard Business Review.
- Stein, E. 2014. “Un marco conceptual para las políticas de desarrollo productivo”. En: G. Crespi, E. Fernández-Arias y E. Stein (eds.), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington, D.C.: BID.
- Stein, E. et al. 2008. “Policy making in Latin America: How Politics Shapes Policies”. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University, Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos.
- Volpe Martinicus, C., J. Carballo y P. García. 2009. “Public Programs to Promote Firms' exports in Developing Countries: Are There Heterogeneous Effects by Size Categories?”. Washington, D.C.: BID.

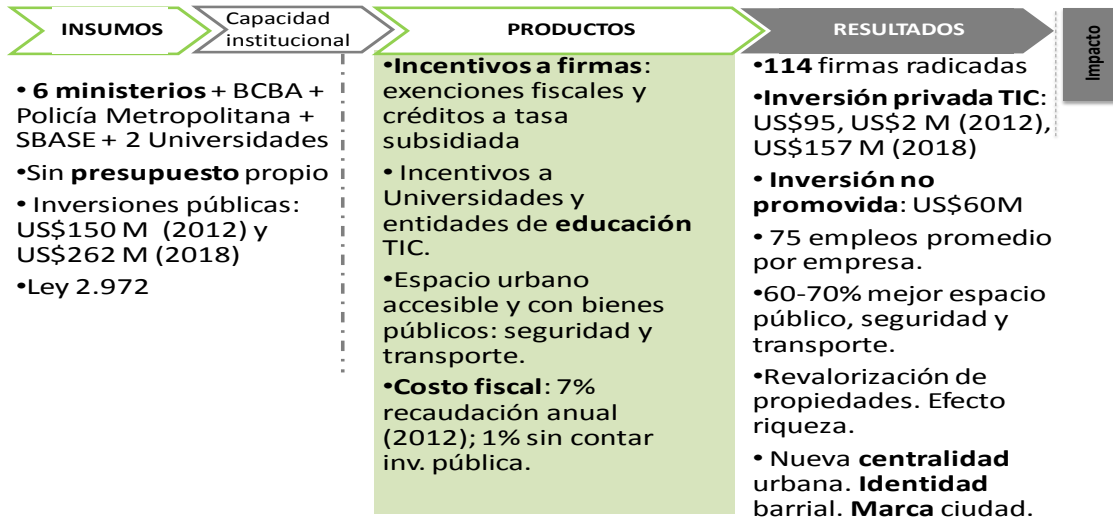
Anexo 1. Mapas, diagramas y cuadros

Diagrama A1.1
Representación esquemática del “proceso de producción” de las PDP



Fuente: Elaboración propia.

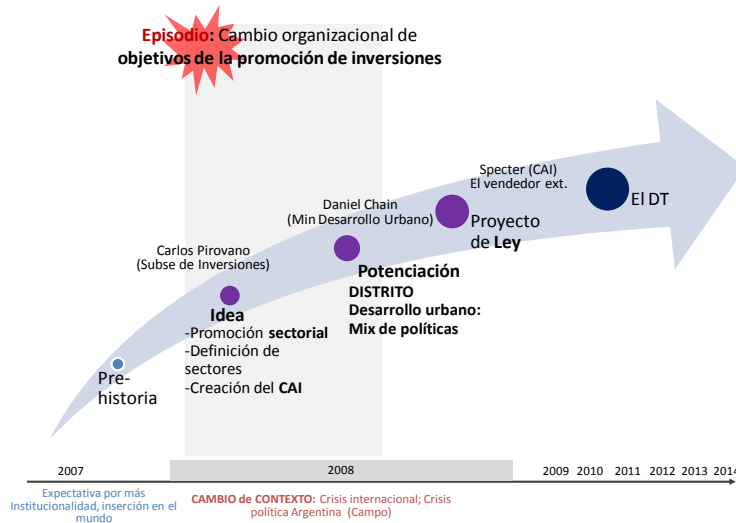
Diagrama A1.1
Proceso de producción del Distrito Tecnológico



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama A1.2

Evolución y episodio revelador del Distrito Tecnológico



Fuente: Elaboración propia.

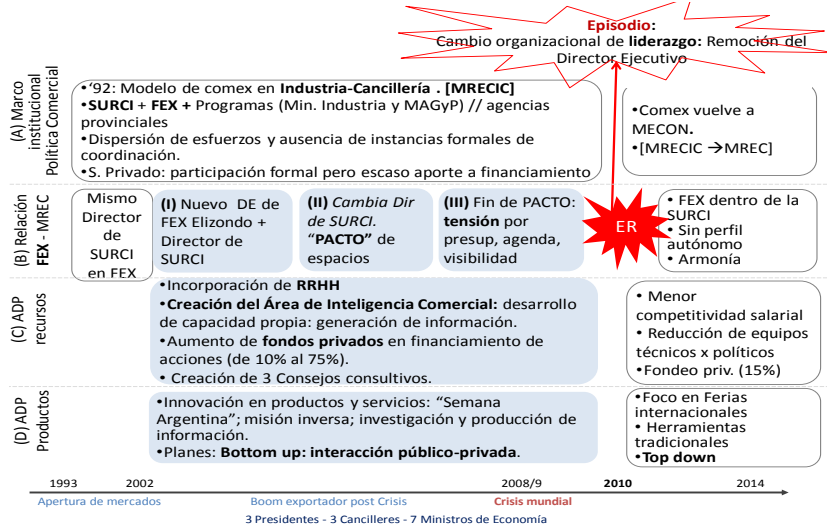
Diagrama A1.3

Proceso de producción de la FEX



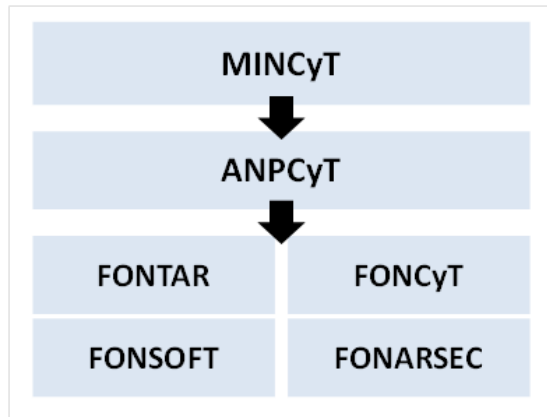
Fuente: Elaboración propia.

Diagrama A1.4 Evolución y episodio revelador del FEX



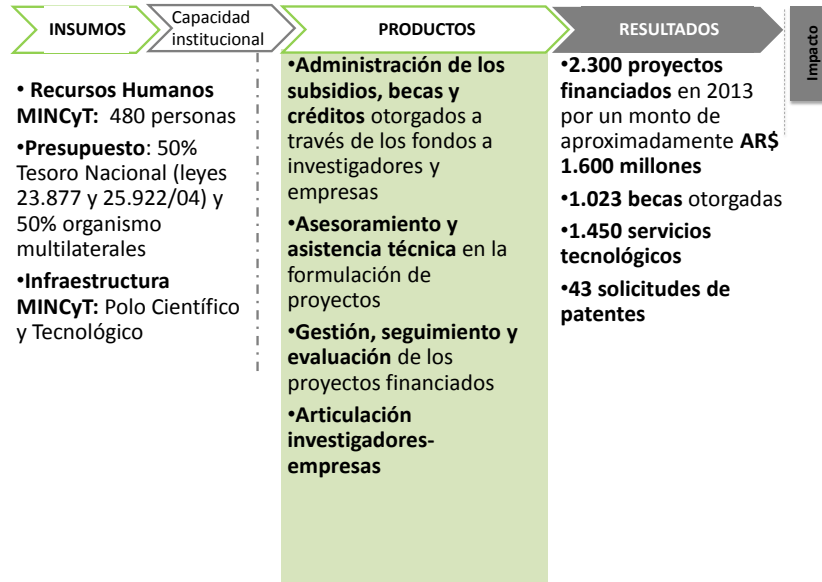
Fuente: Elaboración propia.

Diagrama A1.5 Estructura del MINCyT



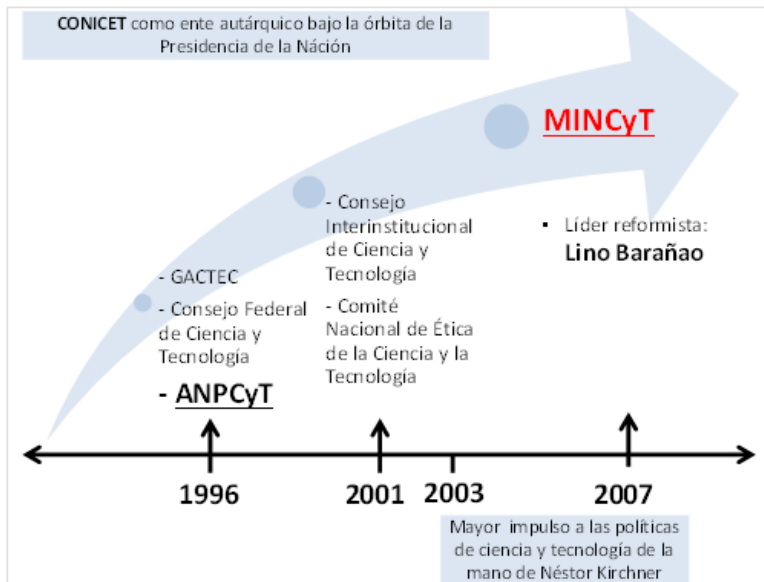
Fuente: Elaboración propia.

Diagrama A1.6 Proceso de producción de la ANPCyT



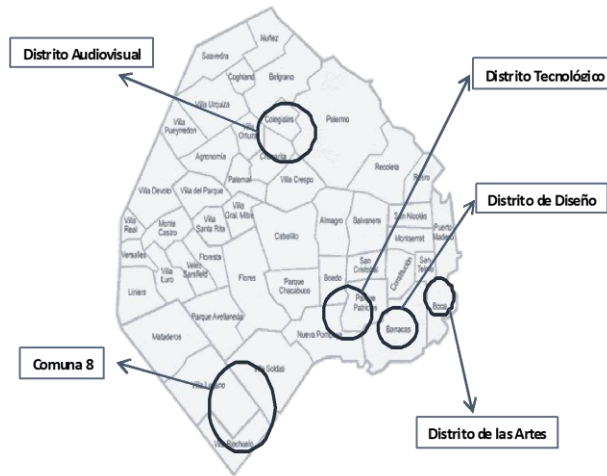
Fuente: Elaboración propia.

Diagrama A1.7 Evolución y episodio revelador de la ANPCyT



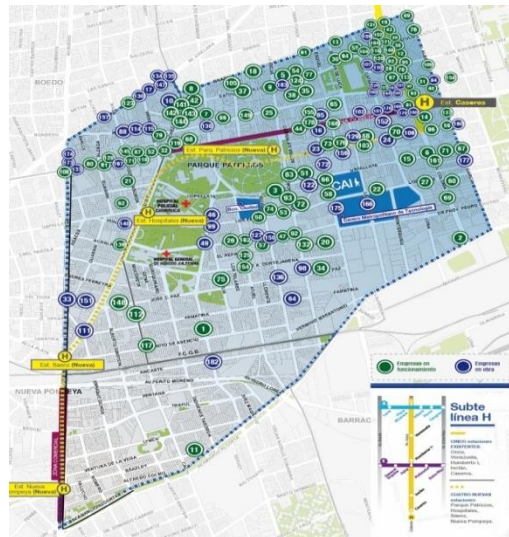
Fuente: Elaboración propia.

Mapa A1.1 Ubicación de los cinco distritos de la CABA



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014).

Mapa A1.2 Mapa del Distrito Tecnológico



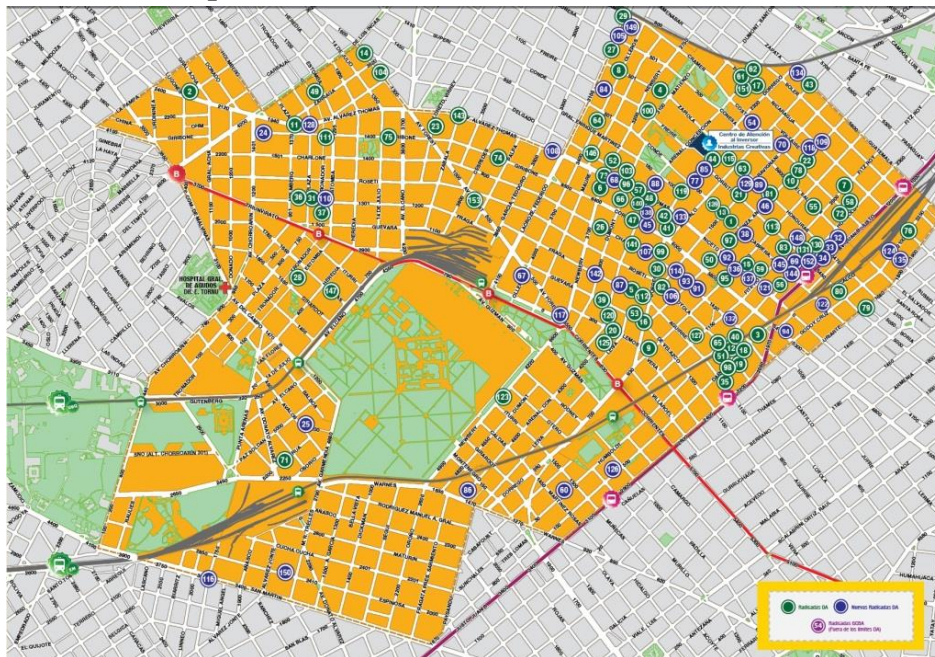
Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014).

Mapa A1.3 Distrito Audiovisual de la CABA: barrios



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014).

Mapa A1.4 Empresas radicadas en el Distrito Audiovisual



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014).

Cuadro A1.1

Actividades beneficiadas por el DT

- (a) Desarrollo y puesta a punto de productos de *software*.
- (b) Implementación y puesta a punto a terceras personas sobre productos de *software* propios o de terceros.
- (c) Desarrollo total o parcial de sistemas, módulos, rutinas, procedimientos, documentación y similares, para uso propio o provisión a terceros.
- (d) Desarrollo de *software* a medida.
- (e) Prestación de servicios informáticos orientados a mejorar la seguridad de equipos y redes.
- (f) Servicios informáticos vinculados a procesos de negocios.
- (g) Desarrollo de productos y servicios aplicados a actividades como *e-learning*, marketing, *e-commerce*, etc.
- (h) Servicios de codificación, programación, mantenimiento, soporte a distancia, etc.
- (i) Desarrollo y puesta a punto de *software* embebidos.
- (j) Producción de *hardware* (partes, piezas o componentes de equipos informáticos).
- (k) Actualización, perfeccionamiento y capacitación de docentes o alumnos del sistema educativo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014).

Cuadro A1.2

Incentivos fiscales del DT

- (a) **Ingresos brutos:** eximición del pago de la tasa por 10 años sobre las ganancias derivadas de la operación en el DT. Las empresas beneficiadas deben inscribirse en un Registro de Empresas TIC (RET) y mantener la cantidad de trabajadores declarada al momento de la inscripción para conservar la exención. Sin embargo, es posible solicitar un diferimiento de la tasa por dos años a cambio de un compromiso de radicación en un mismo plazo.
- (b) **Sellos:** exención que beneficia solo a las empresas con propiedades dentro del área del DT destinadas a actividades comprendidas por la Ley 2.972.^a
- (c) **ABL y derechos de delineación y construcciones:** de la misma manera que el impuesto de sellos, este incentivo beneficia a empresas con propiedades en el DT destinadas a actividades promovidas. Este beneficio se amplía también para las propiedades de la zona que sean propias o alquiladas por los empleados en relación de dependencia de las empresas inscriptas en el régimen de la ley.
- (d) **Subsidios y líneas de crédito preferenciales:** la ley establece el otorgamiento de subsidios a las empresas inscriptas en el registro de empresas TIC para financiar hasta un 50% del costo de obtenciones de certificados de calidad, y de líneas de créditos preferenciales del Banco Ciudad para la compra de inmuebles, realización de construcciones, mudanzas, reciclado y acondicionamiento de edificios y equipamiento.
- (e) **Beneficios extendidos a instituciones educativas, académicas y de capacitación que se establezcan en el DT.**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014).

^a El impuesto de sellos se extingue totalmente si el instrumento es otorgado dentro de los tres primeros años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley; en un 75% si es otorgado entre el tercer y séptimo año; y en un 50% si es otorgado entre el séptimo y el décimo año.

Cuadro A1.3

Actividades beneficiadas por el DA

- (a) Producción de contenidos audiovisuales de todo tipo.
- (b) Prestación de servicios de producción audiovisual.
- (c) Procesamiento del material resultante de la filmación.
- (d) Grabación o registro de la imagen y sonido.
- (e) Postproducción del material resultante de la filmación, grabación o registro de la imagen o sonido.
- (f) Prestación de servicios específicos para la actividad audiovisual, las actividades creativas, artísticas e interpretativas vinculadas directamente a una producción audiovisual.
- (g) Alquiler de estudios de grabación, de filmación o de equipamiento técnico y la distribución de obras cinematográficas nacionales.
- (h) Complejos de exhibición cinematográfica que posean un máximo de ocho salas y se encuentren radicados en el DA.
- (i) Instituciones universitarias y centros de investigación y desarrollo relacionados con el sector.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014).

Cuadro A1.4

Incentivos fiscales del DA

- (a) Exenciones del pago de ABL y del impuesto a los sellos por 10 años.
- (b) **Líneas de créditos preferenciales del Banco Ciudad para proyectos de inversión o mudanza:** financiamiento de proyectos de inversión destinados a obras civiles, compra de inmuebles, construcciones, reciclados y acondicionamiento de edificios hasta un 80% del monto total y hasta el 70% de los proyectos de mudanzas y capital de trabajo de corto plazo mediante una línea de descuento de cheques de pago diferido producto de ventas a sus clientes o una línea de préstamos amortizables.
- (c) **Exención del pago del derecho de delineación y construcciones.**
- (d) Exención del impuesto a los **ingresos brutos por 10 años** (15 años si es nacional) del 100% si se radican a partir de septiembre del 2011 y del 50% si ya estaban radicadas en el primer año y 100% a partir del segundo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014).

CuadroA1.5
Composición del Consejo de Administración de la FEX

Sector público	Sector privado
1. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, del MREC	1. Unión Industrial Argentina
2. Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial, del MREC	2. Confederación General Económica
3. Secretaría de Comercio Exterior, del Ministerio de Economía y Finanzas	3. Cámara Argentina de Comercio
4. Secretaría PyME y Desarrollo Regional del Ministerio de Industria	4. Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina
5. Subsecretaría de Coordinación Política del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación	5. Sociedad Rural Argentina
6. Ministerio de Turismo	6. Bolsa de Comercio de Buenos Aires
7. Banco de la Nación Argentina	7. Asociación de Bancos de la Argentina
8. Banco de Inversión y Comercio Exterior	8. Cámara de Comercio Exterior de Córdoba
	9. Cámara de Exportadores de la República Argentina
	10. Cámara de Importadores
	11. Consejo Argentino de la Industria
	12. Confederación General de la Industria
	13. Foro Empresarial Mercosur
	14. 18:5 miembros adherentes (la Fundación Dr. Manuel Sadosky, la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios y tres particulares)

Fuente: Elaboración propia.

CuadroA1.6
Estructura del MINCyT

Organismo	Objetivo/función
Gabinete Científico Tecnológico	Implementar las políticas, prioridades y asignaciones de recursos presupuestarios de ciencia y tecnología. Ámbito interministerial en el que se consensuan políticas de largo plazo. Fundado en 1996 en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la jefatura y coordinación quedó a cargo del MINCyT tras su creación en 2007.
Consejo Federal de Ciencia y Tecnología	Órgano de asesoramiento del MINCyT. Su objetivo es articular las políticas y prioridades nacionales. Es presidido por el Ministro de Ciencia y Tecnología y coordinado por el Secretario General.
Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología	Creado en 2001 por la Ley 25.467, es un espacio de articulación de las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. El Consejo se reúne periódicamente con los representantes de las instituciones integrantes y toma decisiones.
Comisión Asesora en Terapias Celulares y Medicina Regenerativa	El MINCyT asesora a través de esta comisión a diferentes áreas del Estado nacional y al público en temas relacionados con la regulación, promoción y difusión de la investigación y terapias que implican el uso de células madre.
Comisión Asesora sobre la Biodiversidad y Sustentabilidad	Asiste al MINCyT en asuntos relacionados con la conservación y utilización de los componentes de la diversidad biológica.
Comité Nacional de Ética en la Ciencia y en la Tecnología	Espacio independiente para el análisis de temas vinculados a la ética de la investigación. Creado en abril de 2001, por la resolución 004/2001 de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, desde 2007 funciona bajo el ámbito del MINCyT.
Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Encargada de impulsar las políticas definidas por el MINCyT, Diseña programas e instituciones para dar respuesta a los problemas sectoriales y sociales.
Secretaría de Articulación Científico Tecnológica	Encargada de realizar tareas ejecutivas para vincular áreas relacionadas con el desarrollo científico. Coordina el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología.
Subsecretaría de Coordinación Administrativa	Asiste al MINCyT en el diseño de la política presupuestaria y en la evaluación de su cumplimiento.
Dirección Nacional de Relaciones Internacionales	Se encarga de los asuntos relacionados con la cooperación con países extranjeros y organismos internacionales. Su objetivo es fortalecer e integrar las capacidades de investigación y desarrollo locales con las del exterior.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A1.7
Organismos dependientes del MINCyT

Organismo	Objetivo/función
Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica	Financiar proyectos tendientes a mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales en Argentina.
Banco Nacional de Datos Genéticos	Organismo autónomo y autárquico, creado en 1987 por la Ley 23.511 . En 2009 pasó a funcionar bajo la jurisdicción del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a partir de la sanción de la Ley 26.548 . Su objetivo es garantizar la obtención, el almacenamiento y el análisis de la información genética que sea necesaria como prueba para el esclarecimiento de delitos de lesa humanidad y cuya ejecución se haya iniciado en el ámbito del Estado Nacional hasta el 10 de diciembre de 1983.
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	Fomentar y financiar la investigación científica y tecnológica y las actividades de apoyo que apunten al avance científico y tecnológico en el país.
Fundación Argentina de Nanotecnología	Entidad de derecho privado y sin fines de lucro que tiene como objetivo promover el desarrollo de la infraestructura humana y técnica del país en el campo de la nanotecnología y la microtecnología.
Fundación Dr. Manuel Sadosky	Institución público-privada sin fines de lucro que busca promover el desarrollo científico y tecnológico orientado a la investigación y aplicación productiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en Argentina.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Entrevistas llevadas a cabo para el estudio

Cuadro A2.1

Listado de entrevistas realizadas para el DT

Nombre	Cargo e institución
Patricia Pinella	Productora de Cámara Argentina de Productoras Pymes Audiovisuales (CAPPA)
Ralph Haiek	Presidente del Consorcio del Distrito Audiovisual
Rocío Sánchez Andía	Ex Diputada por Coalición Cívica
Carlos Pirovano	Subsecretario de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Económico
Damián Specter	Director General de Promoción de Inversiones (CAI)
Daniel Chain	Ministro de Desarrollo Urbano
Diana Maffía	Miembro del Consejo Académico del Centro de Formación Judicial del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires
Diego Kravetz	Ex Diputado de la Ciudad de Buenos Aires.
Eduardo Epszteyn	Auditor General de la Ciudad de Buenos Aires
Eugenio Burzaco	Ex Jefe de la Policía Metropolitana (2009-2011)
Félix Memelsdorff	Socio en Suaya, Bilbao, Memelsdorff & Asociados; redactor de la Ley del Distrito Audiovisual
Fernando Álvarez de Celis	Director de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires
Francisco Cabrera	Ministro de Desarrollo Económico
Guillermo Dietrich	Subsecretario de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires
Ignacio Pérez Riba	Jefe de Gabinete del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires
Marcos Peña	Secretario General de la Ciudad de Buenos Aires
Néstor Grindetti	Ministro de Hacienda
Andrés López	Director del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), Buenos Aires
Enrique Avogadro	Subsecretario de Economía Creativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; ex Coordinador del Consejo Académico de la Fundación Export.AR
José	
María Louzao Andrade	Presidente de Cámara de empresas de Software y servicios informáticos
Marisa Bircher	Coordinadora del Distrito Audiovisual; exGerente de Capacitaciones de la Fundación Export.AR (hasta 2009)

Cuadro A2.2
Listado de entrevistas realizadas para la FEX

Nombre	Cargo e institución
Marisa Bircher	Coordinadora del Distrito Audiovisual; exGerente de Capacitaciones de la Fundación Export.AR (hasta 2009)
Enrique Avogadro	Subsecretario de Economía Creativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; ex Coordinador del Consejo Académico de la Fundación Export.AR
Marcelo Elizondo	Director Ejecutivo de la Fundación Export.Ar (2002-2010)
Leonardo Boto	Director Ejecutivo de la Fundación Export.Ar. (<i>pautada</i>)
Ricardo Farías	Coordinador Programa Desarrollo de Exportaciones en Brasil en Agencia ProCórdoba
Javier Dufourquet	ExDirector Ejecutivo de la Fundación Export.Ar (2011-2014)
Félix Peña	Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC
Diego Nelli	Ex Gerente General de la Fundación Export.Ar (2002-2010) (<i>pautada</i>)
Andrés López	Director del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT); Universidad de Buenos Aires.
Roberto Rossotto	Gerente General en Agencia ProCórdoba
CESSI	Cámara de Empresas de Software y servicios informáticos
José	Presidente de CESSI
María Louzao Andrade	

Cuadro A2.3
Listado de entrevistas realizadas para el MinCyT

Nombre	Cargo e institución
Fernando Peirano	Subsecretario de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Política
Rodrigo Gonçalves	Director General FONSOFT
Ruth Ladenheim	Secretaria de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Carlos Cassanello	Director General FONCYT
Facundo Lagunas	Director General FONTAR