

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

Working Paper

Construyendo capacidades institucionales para implementar PDP: El caso de las políticas de promoción del diseño en la Argentina

IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-850

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Chudnovsky, Mariana; González, Andrea; Hallak, Juan Carlos; Sidders, Mercedes; Tommasi, Mariano (2017) : Construyendo capacidades institucionales para implementar PDP: El caso de las políticas de promoción del diseño en la Argentina, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-850, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC, <https://doi.org/10.18235/0000900>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/173899>

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-850

Construyendo capacidades institucionales para implementar PDP:

El caso de las políticas de promoción del diseño en la Argentina

Mariana Chudnovsky
Andrea González
Juan Carlos Hallak
Mercedes Sidders
Mariano Tommasi

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación y Economista Jefe

Noviembre 2017

Construyendo capacidades institucionales para implementar PDP:

El caso de las políticas de promoción del diseño en la Argentina

Mariana Chudnovsky
Andrea González
Juan Carlos Hallak
Mercedes Sidders
Mariano Tommasi

Universidad de San Andrés

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

Construyendo capacidades institucionales para implementar PDP: el caso de las
políticas de promoción del diseño en la Argentina / Mariana Chudnovsky, Andrea
González, Juan Carlos Hallak, Mercedes Sidders, Mariano Tommasi; editor, John
Dunn Smith.

p. cm. — (Documento de trabajo del BID ; 850)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Industrial productivity-Argentina. 2. Industrial policy-Argentina. 3. Competition-
Government policy-Argentina. 4. Argentina-Economic policy. I. Chudnovsky, Mariana.
II. González, Andrea. III. Hallak, Juan Carlos. IV. Sidders, Mercedes. V. Tommasi,
Mariano, 1964- VI. Smith, John D., editor. VII. Banco Interamericano de Desarrollo.
Departamento de Investigación y Economista Jefe. VIII. Serie.
IDB-WP-850

<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.



Resumen¹

Dentro del amplio espectro de las políticas públicas de promoción del desarrollo productivo (PDP), este trabajo se concentra en las políticas de “promoción del diseño”, que conciben al diseño como una herramienta para la innovación, diferenciación y competitividad. Se estudiaron las principales agencias estatales encargadas de las PDP de diseño en el gobierno nacional y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Algunos de los hallazgos principales del trabajo señalan que contar con infraestructura y/o presupuesto no siempre alcanza para contar con la capacidad de implementar políticas. La flexibilidad organizacional aparece como un elemento clave, sobre todo cuando se combina con la estabilidad contractual de esas personas que cuentan con el conocimiento necesario sobre el tema. Asimismo, se observa que estos dos últimos aspectos florecen cuando existe cierto “aislamiento” de los shocks políticos externos, ligados a la inestabilidad y volatilidad política contextual de Argentina.

Códigos JEL: D73, D78, L52

Palabras clave: Políticas públicas de promoción del desarrollo productivo, Diseño, Innovación, Competitividad

¹ Los autores agradecen la excelente asistencia de investigación de Sol Freyre, Rocío Rodríguez Guiñazú y Florencia Soria. 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.

1. Introducción

Las políticas públicas de promoción del desarrollo productivo (PDP) representan un desafío para las capacidades institucionales de los países de América Latina. De allí la importancia de comprender mejor cuáles son las capacidades que permiten una adecuada implementación de las mismas. Dentro del amplio espectro de las PDP, este trabajo se concentra en las políticas de “promoción del diseño”.

Este tipo de políticas conciben al diseño como una herramienta para la innovación, diferenciación y competitividad. De hecho, la promoción del diseño podría ser una política estratégica para fomentar el desarrollo productivo de un país como Argentina, que presenta salarios relativamente altos en relación con otros países en desarrollo. Como el país no puede competir internacionalmente en la manufactura de productos estandarizados para los que los salarios bajos son determinantes de la competitividad, podría adquirir competitividad internacional en productos con más diferenciación, que justifiquen mayores precios y el pago de salarios más altos. Justamente, las políticas de promoción del diseño son una alternativa para alcanzar lo anterior. Ahora bien, este tipo de políticas son relativamente recientes en el mundo y presentan cierta complejidad en términos de las capacidades requeridas para su adecuada implementación, complejidad que es necesario estudiar.

Para colaborar en la comprensión del tema, se estudiaron las principales agencias estatales encargadas de las PDP de diseño en el gobierno nacional y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Esto se realizó en base a una metodología² consistente en una elaboración propia a partir de las pautas presentadas en los términos de referencia de este estudio y en Cornick (2013).

Las agencias de desarrollo productivo (ADP) y las PDP que se analizaron son:

1. La *Subsecretaría de Industria del Ministerio de Industria de la Nación*, que contiene al Plan Nacional de Diseño (PND), área específica a cargo del programa “Sello de Buen Diseño”.
2. Dos centros del *Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)*, un ente semi-autárquico dependiente y descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Industria Nacional:
 - a. INTI Textiles, que implementa el plan “Mapa de Diseño Argentino”.

² Dicha metodología se presenta en la sección 3.

- b. INTI Diseño Industrial (DI), que ejecuta el programa “Gestión del Diseño como Factor de Innovación”.
- 3. El *Centro Metropolitano de Diseño* (CMD), entidad responsable de las políticas de diseño del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires, que –por ser la capital del país– concentra gran parte de los diseñadores y empresas que incorporan diseño. Dentro del CMD, se estudiaron los programas IncuBA e Incorporación del Diseño.

Algunos de los hallazgos principales del trabajo señalan que contar con infraestructura y/o presupuesto no siempre alcanza para contar con la capacidad de implementar políticas. En cambio, un elemento que surge como central es la existencia de personas idóneas, con capacidad de emprender. Ahora bien, que la capacidad de una agencia se vincule estrechamente a la voluntad y capacidad de emprender de manera individual de ciertas personas muestra la fragilidad del aparato estatal. Si las personas cambian, o se van, no quedan capacidades instaladas. Existen contextos favorables para que se desarrolle el potencial de estas personas “emprendedoras”. La flexibilidad organizacional aparece como un elemento clave, sobre todo cuando se combina con la estabilidad contractual de esas personas que cuentan con el conocimiento necesario sobre el tema. Asimismo, se observa que estos dos últimos aspectos florecen cuando existe cierto “aislamiento” de los shocks políticos externos, ligados a la inestabilidad y volatilidad política contextual de Argentina. Esto se debe a un hallazgo contra-intuitivo que surge del análisis: no siempre estar muy “cerca” de la toma de decisiones políticas es bueno. Depende mucho de la capacidad interna desarrollada por los equipos que trabajan en las diferentes agencias para resistir ante los cambios políticos contextuales a los que se exponen si están cerca del poder político. Políticas muy visibles pueden lograr una gran escala rápidamente, pero quedan sujetas a los vaivenes económicos contextuales y a sufrir frecuentes redefiniciones o cambios de rumbo. En cambio, las agencias descentralizadas, como el INTI, quedan más protegidas de esa incertidumbre contextual. Por supuesto que lo que se obtiene en estabilidad se pierde en escala, impacto y apoyo político.

Por último, el trabajo se organiza de la siguiente manera. En el segundo apartado se presentan las políticas de promoción del diseño como políticas de desarrollo productivo y una reseña de la reciente implementación de estas PDP en Argentina. En el tercero, se exponen las capacidades de las ADP que se examinaron en el trabajo. En el cuarto, se describen las ADP seleccionadas junto con sus principales políticas. En secciones 5 y 6 se examinan sus capacidades clave y se las observa “en acción”. Es decir, en este caso se estudia qué capacidades “traccionan”

o no en su implementación. En la séptima sección se presenta un análisis comparado de las capacidades de las ADP de implementar sus programas. Por último, se dan a conocer una reflexión final y líneas para la discusión.

2. Las políticas de promoción del diseño

Un país como Argentina, con salarios relativamente altos en relación con otros países en desarrollo, no puede competir internacionalmente en la producción de productos estandarizados para los cuales los salarios bajos son un factor determinante crucial de la competitividad. Debido a ello, su inserción internacional impone la necesidad de lograr competitividad internacional en productos con mayor diferenciación que justifiquen mayores precios y el pago de salarios más altos. La incorporación de diseño en la industria es un camino viable para lograr esa mayor diferenciación y así lograr una inserción internacional basada en una competitividad sostenible.³ En particular, este camino se corresponde con las capacidades existentes en el país, ya que cuenta con recursos humanos calificados y una fuerte infraestructura educativa en el área de diseño así como un mercado interno que cada vez valora más el diseño en sus decisiones de compra. Por estas razones, entendemos que la promoción del diseño debería ser una política estratégica para impulsar el desarrollo productivo en Argentina, a partir de políticas que fomenten en las empresas una cultura de diseño que implique la incorporación del mismo como una herramienta de diferenciación y competitividad internacional.

Aunque el diseño como actividad económica ha comenzado a suscitar el interés de los investigadores de múltiples disciplinas en los últimos 30 años, aún no existe consenso en adoptar una definición unívoca del término diseño. En general, se define al diseño como una actividad que tiene por objetivo concebir y desarrollar un producto o servicio, integrando la forma, la función y el sentido del bien (Verganti, 2003, 2008).⁴ La forma comprende los aspectos estéticos del producto. En cambio, la función abarca las características del producto que buscan satisfacer la necesidad material y operativa del consumidor. El sentido del bien es la significación del producto, esto es el sistema de valores emocionales y simbólicos que se propone a los consumidores para

³ Véase por ejemplo los trabajos de Walsh (1996) y Hertenstein y Platt (1997) sobre el impacto positivo del diseño en la diferenciación de los productos o servicios; los de Walsh, Roy y Bruce (1988) y Bruce, Cooper y Vázquez (1999) sobre el impacto en el desempeño global de las empresas y el de Potter et al. (1991) sobre la incidencia en el crecimiento de las exportaciones de las empresas.

⁴ El diseño de productos, el diseño gráfico, el diseño de ambientes y el diseño de envases y embalajes son las principales especialidades que comprende la disciplina del diseño.

satisfacer sus necesidades afectivas y socioculturales. Los diseñadores utilizan un conjunto de signos, símbolos e íconos para comunicar esa significación. Mientras que en algunos sectores industriales el contenido estético (forma) del producto es uno de sus componentes principales (por ejemplo, iluminación o mobiliario), en otros lo es la función (por ejemplo, maquinaria agrícola, instrumentos de precisión). Aunque el sentido del bien subyace a todos los productos, también en algunos sectores es un aspecto prioritario (por ejemplo, en indumentaria). Así, el diseño como actividad integradora de estos aspectos es una de las principales herramientas que permite a las empresas trabajar en la diferenciación de producto.

La incorporación de esta concepción del diseño en las empresas requiere, a su vez, una adecuada gestión del diseño. La gestión del diseño es el conjunto de prácticas organizacionales y habilidades que permiten a la empresa alcanzar un buen diseño (Gorb y Dumas, 1987). La incorporación de diseño implica interacción con las prácticas de diferentes áreas de la empresa que en algunos casos resulta necesario modificar para una adecuada aprehensión del diseño. En este sentido, las políticas de diseño, en las últimas dos décadas, han virado desde una posición que promovía la intervención pública con el objetivo de enfatizar la relevancia de un buen diseño en términos de forma y función (por ejemplo, premios al buen diseño) hacia una que estimula además la incorporación del diseño en las empresas en su relación con las otras áreas de estas enfatizando la gestión del diseño (por ejemplo, subsidios para la realización de consultorías en diseño).

La decisión de intervenir con una política de diseño que enfatice solo la forma o la función de un producto, o que fomente de modo integral estos aspectos con la significación de los productos, está relacionada con el sector, el tipo de empresa y el mercado que se busca promover. Como se mencionó anteriormente, existen algunos sectores industriales, por ejemplo, el mobiliario, en el que las PDP que hacen hincapié en el trabajo de diseño sobre la forma son suficientes para el desarrollo inicial de las empresas. No obstante, si las empresas ya tienen un buen producto desarrollado, es necesario que avancen en la incorporación de la significación de los productos, buscando para ello, por ejemplo, la construcción de una marca y un estilo. En otros casos, por ejemplo, el de la maquinaria agrícola, en cambio, son necesarias políticas de diseño que enfaticen el componente funcional por sobre los demás. En el sector de indumentaria, el énfasis en los aspectos estéticos y de significación del diseño es indispensable en las empresas cualquiera sea su estadio de desarrollo. En cuanto a los mercados que se busca promover, las políticas de diseño pueden estar concebidas para incrementar la competitividad de las firmas en el mercado local o

aumentarla para su inserción y desarrollo en los mercados externos. Así, las PDP podrán dirigirse a empresas de menor desarrollo relativo en el mercado local y sin orientación exportadora, o bien a empresas ya más consolidadas en el mercado doméstico y con una intención de inserción en los mercados externos.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que las diferentes políticas de diseño exigen distintas capacidades a las ADP que las implementan. Las PDP que enfatizan los aspectos estético-expresivos (Lash y Urry, 1998) o funcionales de los bienes requieren capacidades técnicas específicas en disciplinas de diseño. Incluso, las primeras requieren mayores conocimientos de la demanda en los diferentes mercados; especialmente, de las aspiraciones de los consumidores. En cambio, las PDP que promueven la gestión del diseño en la empresa requieren capacidades técnicas multidisciplinarias.⁵

En varios países, sobre todo países desarrollados de Europa, desde la década de 1970 se han venido implementando numerosas políticas de diseño con el objetivo de establecer una cultura de diseño en la sociedad, debido a la convicción del potencial del diseño como factor de competitividad. Para ello, se han creado centros especializados nacionales o regionales que a partir de la adopción de alguna de las diferentes concepciones del diseño mencionadas difunden los beneficios de la incorporación de diseño en las empresas y educan en diseño a los consumidores.⁶ Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Japón, España y, más recientemente, Corea del Sur y Singapur, son los países que presentan mayores avances en políticas de diseño. En ellos no solo existen ADP creadas específicamente para la implementación de políticas de diseño sino que también el diseño explícitamente forma parte de la política nacional. En la Comunidad Europea, por ejemplo, en reconocimiento a la cada vez mayor importancia estratégica del diseño, en la última década ha

⁵ En las ADP analizadas, mientras algunas promueven la noción de “gestión de diseño”, otras utilizan y buscan instalar la expresión “diseño estratégico”.

⁶ Estos centros en algunos casos forman parte de una política de nivel nacional y en otros, de políticas de desarrollo regional o local. Algunos centros son financiados por el sector público y otros por los sectores público y privado. Por ejemplo, el Barcelona Centro de Diseño (1973, España) o el *Danish Design Centre* (1978, Dinamarca). Entre 1980 y 2011 se crearon en Europa, entre otros, los siguientes centros: *Swedish Design Centre* (1985, Suecia; hoy *Swedish Industrial Design Foundation*), *Centro Português de Design* (1985, Portugal) e *Italian Design Council* (2007, Italia); en Asia, *Hong Kong Design Centre* (2001, Hong Kong) y *Singapore Design Council* (2003, Singapur); y en América Latina, el *Programa Brasileiro do Design* (1995, Brasil) y las ADP argentinas que se analizan en este trabajo. Estos centros se suman a las instituciones de mayor antigüedad en políticas de diseño, como el *Design Council* (1944, Inglaterra), el *German Design Council* (1954, Alemania), el *International Design Zentrum Berlin* (1969, Alemania) y la *Japan Industrial Design Promotion* (1969, Japón).

financiado nuevos espacios de intercambio de experiencias entre distintas agencias que implementan políticas de diseño.⁷

Por un lado, estos centros promueven la formación de los diseñadores en temas específicos de diseño (por ejemplo, ecodiseño, sostenibilidad) y de negocios (por ejemplo, marketing, estrategia), organizando capacitaciones o participando en los debates tendientes a la adecuación de la currícula de enseñanza de las disciplinas del diseño (incorporando contenidos de negocios) y de negocios (incorporando conocimientos de diseño). Por otro lado, promueven la vinculación de diseñadores con empresas mediante el otorgamiento de subsidios para la realización de diagnósticos de diseño o proyectos específicos de desarrollo de productos o piezas comunicacionales. Además, estos centros organizan exhibiciones y concursos de productos de diseño y realizan investigaciones para dimensionar y conocer la estructura de la oferta de diseño y caracterizar la demanda de servicios de diseño.

En Argentina las políticas de promoción de diseño comenzaron recién a fines de la década de 1990.⁸ Las agencias seleccionadas fueron pioneras en el ámbito nacional y municipal en implementar políticas orientadas a impulsar el diseño como actividad estratégica para incrementar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PyME).⁹ Las primeras políticas de diseño puestas en marcha por las diferentes ADP en Argentina han priorizado difundir la actividad de las disciplinas del diseño y los beneficios que ellas pueden generar en las empresas. Para ello, se han organizado numerosas jornadas de diseño y actividades de vinculación entre diseñadores y entre estos y las empresas, así como también premios y exhibiciones de diseño.

Las políticas de diseño implementadas fueron de diferente tipo y alcance, y tuvieron distintos objetivos. Según Stein (2014), en cuanto a su alcance y tipo de intervención, se implementaron PDP tanto horizontales como verticales y tanto del tipo de insumos públicos como de mercado. Algunos ejemplos de políticas horizontales son los programas que apoyan la

⁷ Uno de los principales emprendimientos ha sido la creación de una red de agencias que diseñan e implementan políticas de diseño (SEEproject) como espacio de intercambio de experiencias y estudio de políticas de diseño.

⁸ Anteriormente, las principales iniciativas en temas de diseño habían sido promovidas por las universidades (públicas y privadas) con la incorporación en su oferta de carreras de grado en algunas de las disciplinas del diseño. Por ejemplo, en 1985 se crearon las carreras de diseño gráfico y diseño industrial, y en 1988 las de diseño de indumentaria y textil en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Hasta entonces las carreras de diseño gráfico y diseño industrial se dictaban solo en la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Nacional de Cuyo.

⁹ A nivel provincial, el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires también realizó acciones en este sentido, creando el programa BA diseño.

incorporación de diseño en las empresas, como los programas de diagnóstico de diseño en firmas para el desarrollo de producto de INTI DI y, más recientemente, del PND. Entre las políticas verticales se encuentran, por ejemplo, las realizadas por agencias orientadas a un sector específico, como el de indumentaria y textil, como INTI Textiles y la oficina de moda del CMD. Algunas PDP del tipo de insumos o bienes públicos son el edificio del CMD destinado de forma prioritaria al uso público para eventos de diseño o el programa Mapa de Diseño Argentino de INTI Textiles, que busca generar información sobre un segmento de mercado específico de indumentaria. Entre las políticas del tipo intervenciones de mercado, se encuentran, por ejemplo, los subsidios para consultorías en diseño o para actividades de exhibición y difusión de diseñadores de indumentaria de autor.

En Argentina, como en muchos países (incluso desarrollados), las políticas de diseño y las agencias que las elaboran e implementan aún no han recibido suficiente reconocimiento de la sociedad en general y de la política en particular. Las políticas de diseño se elaboraron sobre la base de referencias internacionales, principalmente, de la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño y la Innovación (DDI) de España, del *Danish Design Center* de Dinamarca y de la *Domus Academy* de Italia, y fueron adaptadas al contexto local. Las agencias que las implementan surgieron en su mayoría como programas de los ministerios de Industria o Producción a nivel nacional, provincial o municipal. Por último, uno de los principales desafíos de estos organismos fue la formación de sus funcionarios, dada la falta de recursos humanos especializados en la gestión pública de este tipo de políticas. De hecho, los funcionarios a cargo de las agencias se formaron sobre todo a través de las vinculaciones profesionales que supieron establecer con los gestores de algunos centros internacionales de diseño.

3. Capacidades de las agencias de desarrollo productivo

Cornick (2013) señala que el cruce entre capacidades del sector público y características de las PDP merece especial atención, dado que las capacidades no se pueden pensar en abstracto. El autor menciona la importancia de considerar aspectos del sector económico a examinar, dado que las capacidades bajo análisis son para implementar ese tipo de políticas en particular. En efecto, el estudio de la capacidad involucra el desafío de explorar una potencialidad. Es decir, la capacidad para hacer “algo”. Una organización/agencia puede ser exitosa en la implementación de ciertas políticas pero fallar en otras. Eso se debe a que no se “implementa” en abstracto. En consecuencia,

examinar la “capacidad” del sector público conlleva un desafío metodológico adicional, puesto que no es un concepto empíricamente observable.

A grandes rasgos, existen dos grandes grupos de posturas para observar a la capacidad: 1) medir los recursos que el sector público posee e inferir capacidad, y/o 2) medir los resultados de la intervención estatal y atribuirle causalidad a la capacidad organizacional. Más allá de los indicadores concretos y los problemas de validez (o no) de esas dos posturas, ambas conllevan dificultades. Lo complicado de medir recursos organizacionales es lograr demostrar que estos, en efecto, representan una capacidad, y cómo y por qué lo hacen. Y el desafío al medir resultados (Kocher, 2010) es el de no caer en razonamientos tautológicos, ya que muchas veces los resultados y la capacidad son difíciles de distinguir uno del otro. Es por ello que en este proyecto se miden ambos aspectos, tomando las precauciones necesarias para cada estrategia.

La capacidad del sector público se entiende como un concepto multidimensional que incluye (véase también el esquema 1):

1. Las capacidades organizacionales (Cornick, 2013), que aluden a varias dimensiones de las organizaciones públicas. La primera refiere a la diferenciación dentro de la estructura de la administración pública que permite ver qué importancia se le otorga dentro de la organización (si tiene rango de secretaría, subsecretaría, etc.). La segunda involucra la capacidad de generar y usar la información necesaria para implementar sus objetivos. La tercera se vincula a la coordinación, que es un aspecto clave para implementar políticas. Definimos cuatro tipos de coordinación. Estas no agotan todas las maneras en que pueden hacerlo ni son excluyentes entre sí:

✓ *Territorial*: coordinación pasiva que se basa en la división del público al que cada agencia dirige sus políticas en función del lugar del territorio que se deba alcanzar.

✓ *Funcional*: coordinación pasiva que se basa en la diferenciación organizacional. Es decir, sus funciones no se superponen por organigrama pero no hay una coordinación explícita.

✓ *Logística*: coordinación activa para llevar a cabo acciones de manera conjunta (generalmente es esporádica) pero no enmarcadas en políticas conjuntas.

✓ *Programática*: alude a aspectos vinculados a procesos organizacionales, tales como la existencia de planificación.

2. La capacidad presupuestaria se refiere a la organización del presupuesto, si es estable y si las ADP tienen autonomía para disponer de él.

3. La capacidad de los recursos humanos refiere a las características técnicas de dichos recursos y su calidad. Los empleados públicos son actores clave de la implementación de políticas. Lo anterior se explica por el hecho de que cuentan con más información que los políticos, pueden frenar, retrasar o frustrar la implementación y cuentan con legislación que los apaña en el proceso de negociación colectiva. Es sabido que el empleo público de planta permanente es estable y está protegido por sindicatos, y que a su vez coexiste con la así llamada “burocracia paralela”, que consiste en contrataciones precarias de consultores que renuevan sus contratos con frecuencia (puede ser cada 3 o 6 meses), lo que genera rotación dentro de los organismos. Esta rotación impacta seriamente la capacidad de las agencias en contextos de baja institucionalidad formal porque no quedan saberes instalados (Bambaci, Spiller y Tommasi, 2007; Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, 2003). Por ende, en primer lugar, es importante indagar sobre el modo de contratación. En segundo lugar, se observa la estabilidad de los equipos de trabajo. Por último, pero no menos importante, se analiza el nivel de formación de los empleados y si tienen conocimientos especializados y actualizados.

4. La capacidad de alcance. Esta dimensión se vincula a la necesidad de capturar los modos de interacción del aparato estatal con la sociedad y el mercado. Las políticas deben lograr llegar a sus beneficiarios previstos, a los puntos geográficos clave del territorio, así como lograr bloquear resistencias de grupos organizados, tanto sociales como económicos. Esta es claramente una “capacidad en acción”, más cercana al territorio de los resultados que a las características internas de las organizaciones, pero –como se mencionó más arriba– la capacidad de las agencias públicas es un concepto complejo y difícil de asir, y resulta útil mirarlo al mismo tiempo “desde adentro” y “desde afuera”.

5. La capacidad política (Cornick, 2013) refiere tanto a lograr poder dentro de la estructura del Estado como por fuera de la misma. La viabilidad de las políticas públicas depende en última instancia de, al menos, dos elementos vinculados al contexto

político: 1) la construcción de apoyo político para que se lleve a cabo la intervención y 2) la capacidad de construir alianzas externas con el poder político y/o actores clave.

6.

Esquema 1.
Capacidades estatales: dimensiones examinadas

1. Capacidad organizacional	<ul style="list-style-type: none"> •Diferenciación funcional de la agencia dentro de la estructura •Generación y uso de información •Existencia de coordinación y tipos de coordinación
2.Capacidad presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> •Monto asignado por año a cada agencia •Estabilidad del presupuesto •Origen de los ingresos de la agencia
3. Capacidad de los RR.HH.	<ul style="list-style-type: none"> •Perfiles •Estabilidad del equipo •Modalidad de contratación
4. Capacidad de alcance	<ul style="list-style-type: none"> •Capacidad de efectivamente llegar a la población objetivo •Estrategia de alcance pasiva o activa
5. Capacidad política	<ul style="list-style-type: none"> •Construcción de apoyo político para el “lanzamiento” de las políticas •Construcción de alianzas externas a la agencia

Es difícil pensar cómo deberían organizarse las agencias encargadas de implementar PDP de diseño. En primer lugar, porque no son neutras con relación al contexto político-institucional de cada país, las capacidades de la burocracia preexistente, los objetivos de política de cada gobierno, la existencia de una planificación para llevar a cabo esos objetivos en todo el territorio, etc. Esto se debe a que, por un lado, ese contexto político-institucional influye en la burocracia (por ejemplo, la ley que los protege más o menos, el tamaño y la forma de la administración pública, la adecuación a una planificación política, entre otras) y, por el otro, porque el contexto político también es modelado por los servidores públicos (los empleados públicos no son neutros, se organizan, pelean por mejores condiciones laborales, diseñan políticas, etc.).

En segundo lugar, porque distintos tipos de políticas de promoción del diseño (horizontales o verticales, de insumos públicos o de mercado, orientadas al mercado interno o externo, centradas

en un determinado aspecto del diseño: la forma, la función o la significación del bien) requieren diferentes capacidades de las agencias para su diseño e implementación.

El presente trabajo, al estudiar las capacidades de las agencias junto con sus principales políticas y el contexto político más amplio, permite entender cómo se organizan estas agencias y cuáles son sus principales falencias o dificultades a la hora de llevar a cabo las acciones, los programas y las políticas que se proponen.

Por último, el área de diseño presenta una ventaja crucial para examinar la construcción de capacidades institucionales: es muy reciente y todo lo que existe se construyó en la actualidad. Podemos rastrear los comienzos de las acciones públicas de políticas de diseño a partir de, aproximadamente, el año 2000. Por ende, la línea de base es clara y las acciones son rastreables con facilidad.

4. Las agencias de desarrollo productivo analizadas y sus principales políticas de diseño

Las cuatro agencias estatales examinadas son:

- **La Subsecretaría de Industria del Ministerio de Industria:** depende de la Secretaría de Industria que, a su vez, se encuentra en el Ministerio de Industria (el cual fue creado a fines del año 2008, con el nombre de Ministerio de Producción). El Ministerio de Industria es la entidad nacional que coordina y promueve las PDP. La Secretaría de Industria define la política industrial y el diseño, el financiamiento y la utilización de los instrumentos para promover el desarrollo del sector productivo. La Subsecretaría de Industria es responsable de analizar las problemáticas de los sectores industriales, promover la articulación tecnológico-industrial a nivel nacional, asistir a la Secretaría de Industria en la definición de políticas para fomentar las inversiones y el financiamiento destinados al sector industrial, así como en la articulación de PDP con los gobiernos provinciales y la CABA. El Plan Nacional de Diseño (PND) depende de la Subsecretaría de Industria y es el área de aplicación de políticas públicas en torno al diseño a nivel nacional. El PND promueve la incorporación de diseño en las empresas mediante el estímulo de la vinculación entre diseñadores y empresas, fortalece proyectos productivos con estrategias de diseño y lleva a cabo actividades de promoción del diseño.

- **Dos centros dentro del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI):** el instituto público de investigación de tecnología industrial es el más importante en la materia en Argentina. Fue constituido en 1957 como un organismo descentralizado dependiente del (entonces) Ministerio de Comercio e Industria. Actualmente, está bajo la órbita del Ministerio de Industria y es una entidad descentralizada con autonomía organizacional. Sus principales funciones son realizar, reproducir y mantener los patrones nacionales de medidas y difundir la exactitud de la medición, conducir investigaciones de tecnología industrial aplicada y realizar programas de extensión para fortalecer la competitividad industrial. La estructura del INTI está organizada en tres niveles. El primero está compuesto por el consejo directivo, cuyo presidente es designado por el Poder Ejecutivo, y la comisión asesora. El segundo está integrado por las gerencias y abarca la gerencia general y otras 10 gerencias). El tercero está conformado por los centros de investigación y desarrollo (que se constituyen como entidades relativamente autónomas y diferenciadas del resto de la institución,¹⁰ y en la actualidad existen 49¹¹).
- **El Centro INTI Textiles:** fue creado en 1967 y tiene por objetivo promover el desarrollo de la industria textil posicionándose como referente tecnológico. Se organiza en seis áreas: cuatro de ellas están orientadas a las actividades tradicionales del centro, y las otras dos se dirigen al desarrollo del sector de indumentaria, siendo que una de ellas realiza capacitaciones en procesos, técnicas y tecnologías blandas, y la otra elabora reportes sobre moda y tendencias, investiga sobre la identidad del diseño de indumentaria, disemina el trabajo de diseñadores de autor en el mercado interno y ofrece capacitaciones en diseño a diseñadores, productores y comercializadores. Esta última se llama Observatorio de Tendencias (en adelante, Observatorio) y se creó en 2001, en el marco de una estrategia de largo

¹⁰ Si bien existen centros que son transversales a los diferentes sectores de la industria, la mayoría de ellos se especializa en un sector o corresponde a un área geográfica en particular. Estos conducen investigaciones aplicadas para resolver los principales problemas que enfrentan los sectores o las jurisdicciones. Algunos de los centros tienen una composición mixta, es decir público-privada. Emprendedores, empresas, cámaras empresarias o entidades del sector al que está orientado el trabajo del centro pueden asociarse a este mediante el pago de un arancel mensual. Además, en algunos centros funciona un comité ejecutivo o consejo asesor que participa en las decisiones con respecto a la planificación y al seguimiento de las acciones de los centros (por ejemplo, construcciones, textiles).

¹¹ De los 49 centros de investigación y desarrollo, 19 son regionales, 27 sectoriales y tres transversales.

plazo de promoción del diseño textil en Argentina (Bisang et al., 2014). El Centro INTI Textiles se rige por un comité ejecutivo y asociados (que en 2011 llegaban a 182; Bisang et al., 2014:17). Los asociados son empresas del sector textil y de indumentaria, cámaras industriales y asociaciones empresariales del sector. El comité ejecutivo compuesto por 12 miembros asociados al centro funciona como uno de los principales canales de intercambio de información y detección de necesidades del sector privado.

- **El Centro INTI Diseño Industrial:** el INTI Diseño Industrial (en adelante, INTI DI) funciona como centro desde 2010. No obstante, sus orígenes se encuentran en 2002, cuando nació como “Programa de Diseño” (ProDiseño). Ese año se inició el programa para promover la cultura del diseño entre los diferentes sectores productivos, asistiendo a las firmas en la incorporación de diseño en sus productos como herramienta de diferenciación. Actualmente, está organizado en tres áreas: investigación, transferencia y observatorio. Las dos primeras son las que se encuentran más desarrolladas.¹² Además, INTI DI posee un comité asesor y asociados. En 2014 tenía 22 socios. Los socios son actores del sector privado y de la academia que le señalan al centro principalmente las necesidades de capacitación y actualización de quienes actúan en el campo del diseño, orientando así las líneas de acción. La dirección del INTI DI debate con los socios los planes anuales de trabajo.
- **El Centro Metropolitano de Diseño:** desde su creación en 1999 en la CABA, el Centro Metropolitano de Diseño (CMD) tuvo como objetivo principal “la instalación del diseño como herramienta clave para la dinamización del desarrollo económico de la ciudad” (Becerra, 2013:8). En la actualidad, depende de la Dirección General de Industrias Creativas de la Ciudad de Buenos Aires y actúa dentro del ámbito de la (recientemente) creada Subsecretaría de Economía Creativa del Ministerio de Desarrollo Económico del Gobierno de la CABA. Únicamente, una parte del CMD ocupa un lugar en la estructura formal (la Gerencia Operativa

¹² El área de investigación tiene por objetivo recolectar información y preparar informes sobre temas de diseño para las empresas y los diseñadores. La de transferencia difunde información y promueve actividades relacionadas con el diseño, y provee asistencia técnica y capacitaciones a empresas y a diseñadores. Por último, el observatorio monitorea las acciones realizadas por el centro y genera información al respecto.

CMD).¹³ A su vez, el centro sufrió diversos cambios desde que se creó.¹⁴ La participación del sector privado en la toma de decisiones tiene lugar a través de la Asociación de Amigos del CMD, conformada por un grupo de empresarios y profesionales vinculados al diseño, y en la práctica funciona como un consejo asesor.

Las capacidades de estas agencias se observan a través de la implementación de cinco programas:

1. El “Sello de Buen Diseño” del PND de la Subsecretaría de Industria del Ministerio de Industria: busca promover la incorporación de diseño en las empresas mediante el reconocimiento de productos de diseño y su difusión en el ámbito nacional e internacional. Para alcanzar ese objetivo, todos los años evalúa productos de varias empresas argentinas y distingue con una etiqueta a los seleccionados. La evaluación es realizada por un jurado interdisciplinario compuesto por representantes de diferentes sectores (industrial y académico), y contempla el producto presentado, la política de la empresa para la generación del mismo, y sus actividades de investigación y desarrollo.
2. El “Mapa de Diseño Argentino” de INTI Textiles: es un programa de investigación que tiene por objetivo caracterizar al fenómeno de diseño de autor en el sector de indumentaria en Argentina y promocionarlo en el ámbito nacional e internacional. Releva las principales ciudades del país, identificando y clasificando en perfiles a los diseñadores de indumentaria a partir del reconocimiento de atributos de originalidad en sus productos y procesos.
3. El programa “Gestión del Diseño como Factor de Innovación” de INTI DI: asiste a PyME con el objetivo de promover en ellas una cultura de diseño. Para alcanzar ese objetivo, el

¹³ A su vez, es importante distinguir entre el CMD como organización y el edificio que ocupa. En el edificio del CMD se encuentran distintas dependencias del Ministerio de Desarrollo Económico y, además, se desarrollan actividades que no están vinculadas estrictamente al diseño. Pero también funciona como predio “pivotal” de capacitaciones, actividades, promoción cultural, etc., puesto que se propone el desarrollo económico del barrio de Barracas (la zona sur de la ciudad, históricamente relegada y donde se encuentra el predio). El análisis del CMD que se hace en estas páginas abarca su carácter de agencia y no su aspecto de “predio/edificio”.

¹⁴ En 2003 pasó a depender de la ex Secretaría de Cultura y eso implicó “un ascenso” dentro de la estructura organizacional, ya que dejó de ser un programa y se convirtió en Dirección General de Diseño, dependiente de ex la Subsecretaría de Gestión e Industrias Culturales. En 2006 la Dirección General de Diseño, junto con la Subsecretaría de Industrias Culturales, pasaron al Ministerio de Producción. En ese momento, la Dirección de Diseño se convirtió en Dirección General de Industrias Culturales y Diseño. En 2007 el Ministerio de Producción cambió su nombre y pasó a llamarse Ministerio de Desarrollo Económico, y la Dirección General de Industrias Culturales y Diseño se transformó en la Dirección General de Industrias Creativas. En este marco, el CMD perdió su categoría de dirección general y pasó a ser un área dentro de esta última.

INTI DI, junto con la Unión Industrial Argentina (UIA) y el CMD, ideó un programa de asesorías en gestión del diseño para PyME, poniendo en marcha una metodología propia de diagnóstico de diseño para el desarrollo de productos, y capacitando a numerosos profesionales en ella.

4. “IncuBA” del CMD: con el objetivo de proveer infraestructura y asesoramiento para proyectos vinculados al diseño o a las industrias culturales, IncuBA se implementó entre 2002 y 2012.¹⁵ El objetivo del programa era promover el surgimiento y crecimiento de este tipo de proyectos de diseño o culturales en la CABA. Para ello, anualmente y por concurso, seleccionó varios proyectos de emprendimientos radicados en la CABA para ser “incubados”¹⁶ físicamente en el CMD. A los proyectos seleccionados, el programa les brindaba asistencia técnica en diseño y gestión empresarial, asesoramiento en temas jurídicos, contables y tributarios, y un espacio físico para que desarrollasen allí sus actividades.
5. El programa de “Incorporación de Diseño” del CMD: promueve la instrumentación del diseño como herramienta de valor en las empresas para incrementar su capacidad de innovación y competitividad. Para ello, coordina asesoramiento bajo dos modalidades: 1) el programa “operaciones por sistemas de valor”, que consiste en vincular PyME y profesionales del diseño para la realización conjunta de un desarrollo de producto y 2) el programa de “incorporación de diseño”, que consiste es una consultoría intensiva en diseño estratégico.

La elección de los programas se basó en su relevancia por sobre otras políticas. Para seleccionarlas, se las comparó de acuerdo con su estabilidad relativa frente al resto de los programas de cada una de las agencias. Asimismo, se las clasificó según el tipo de fallas de mercado que abordan y su tipo de intervención y alcance. En el cuadro 1 se resumen las distintas ADP junto con los programas seleccionados.

¹⁵ Desde 2012 el CMD solo provee infraestructura. La autoridad de aplicación del programa es la Subsecretaría de Desarrollo Económico.

¹⁶ Una incubadora de empresas es una organización diseñada para acelerar el crecimiento y asegurar el éxito de proyectos emprendedores a través de una amplia gama de recursos y servicios empresariales que puede incluir renta de espacios físicos, capitalización, *coaching*, *networking* (es decir acceso a una red de contactos) y otros servicios básicos, como telecomunicaciones, limpieza o estacionamiento.

Cuadro 1.
ADP, programas elegidos, fallas de mercado y tipos de PDP
en términos de tipo de intervención y alcance

ADP	Política de promoción de diseño	Falla de mercado	Tipo de intervención	Alcance
INTI Textiles	Mapa de Diseño Argentino	Provisión de un bien público	Bien público	Vertical
INTI DI	Gestión del Diseño como Factor de Innovación	Externalidad positiva; provisión de un bien público	Bien público; intervención de mercado (subsídios)	Horizontal
PND	Sello de Buen Diseño	Provisión de un bien público	Bien público	Horizontal
CMD	Programa Incorporación de Diseño	Externalidad positiva; problema de coordinación Provisión de un bien público	Bien público	Vertical (en la primera modalidad del programa); horizontal (en la segunda modalidad del programa)
	IncuBA	Provisión de un bien público; problema de información; externalidad de la actividad emprendedora	Bien público; intervención de mercado (subsídios)	Horizontal

Fuente: Elaboración propia.

5. Capacidades de las agencias y su combinación en la implementación de políticas

El cuadro 2 resume las capacidades de cada agencia. El cuadro presenta a las ADP según colores: cuanto más claro es el color de las celdas, menor es el puntaje de la ADP en el indicador observado. En cambio, cuanto mayor es el alto de la fila, mayor es la ponderación del indicador dentro de cada capacidad. Los detalles de la construcción de los indicadores se encuentran en el anexo 2. Tal como puede observarse:

- El INTI Textiles y el INTI DI (en particular a partir de su constitución como centro de investigación y desarrollo) se destacan en capacidades organizacionales y en recursos humanos.
- El CMD sobresale en capacidades presupuestarias.
- El INTI Textiles se posiciona en su capacidad de alcance.
- El CMD, el INTI DI y el PND destacan en algún tipo de capacidad política (aunque estos últimos en menor medida y el PND solo de forma reciente).

Cuadro 2.
Capacidades de las agencias u organismos

Capacidad institucional	Indicador	PND	INTI Textiles	INTI DI	CMD
Organizacionales	Diferenciación funcional de la agencia dentro de la estructura				
	Generación y uso de información				
	Existencia de coordinación y tipos de coordinación				
Presupuesto	Monto asignado por año a cada agencia				
	Estabilidad del presupuesto				
	Origen de los ingresos de la agencia				
Recursos humanos	Perfiles				
	Estabilidad del equipo				
	Modalidad de contratación				
Alcance	Capacidad de llegar efectivamente a la población objetivo				
	Estrategia de alcance pasiva o activa				
Política	Construcción de apoyo político para el “lanzamiento” de las políticas				
	Generación de alianzas externas a la agencia				

Fuente: Elaboración propia.

1. En el caso del **PND**, se observa que la ausencia de capacidades organizacionales mínimas, la inestabilidad y la escasez de recursos humanos idóneos impidieron el éxito, aunque el plan está mostrando una mejora en base a una capacidad con la que sí cuenta: la del apoyo político de la ministra. Por supuesto, dicho apoyo es volátil y no necesariamente indica una continuidad del impulso reciente que le están dando, y este no es un tema menor porque se trata de la principal capacidad con la que cuenta. De hecho, al examinar las capacidades de la Subsecretaría de Industria/PND se observa que:

- Capacidad presupuestaria: el programa tiene bajísima estabilidad con relación al financiamiento, dentro de un ministerio con bajo financiamiento relativo. Asimismo, no obtuvo renglón propio en el presupuesto hasta 2014. Es decir, para la acción, los coordinadores debían obtener dinero del subsecretario. Esto impide cualquier planificación.
- Capacidades organizacionales: con relación al “lugar” jerárquico que ocupa dentro del organigrama, como indicador de “prioridad política”, el PND fue cambiando de sitio, pero no logró institucionalizarse como Dirección Nacional, a pesar del deseo expresado por sus coordinadoras de hacerlo. En cuanto a la capacidad de generar los datos necesarios para la implementación de políticas, no cuenta con un área dedicada a la “investigación”, al menos, de manera exclusiva. En relación con la existencia de coordinación y tipos de coordinación entre las agencias bajo estudio, el PND presenta una coordinación activa con el INTI Textiles (logística) e INTI DI (programática, aunque solo de forma reciente), mientras que no tiene vínculos con el CMD. La capacidad de coordinación del PND es intermedia/baja, ya que no mantiene ningún tipo de vínculo con el CMD (lo cual responde a la tensión entre el gobierno nacional y el de la Ciudad), y la relación con los centros del INTI no ha sido más que logística durante la mayor parte del período bajo estudio. Más aún, la reciente experiencia de coordinación con el INTI DI se debe al lanzamiento de un programa por parte del PND (Pymes D), similar al creado por el primero (Gestión de Diseño como Factor de Innovación, el cual se analiza en este trabajo).

- Capacidad de recursos humanos: el ministerio se encuentra bajo el escalafón SINEP,¹⁷ que es el principal agrupamiento de la Administración Pública Nacional. Con relación a la *modalidad de contratación*, trabajan 12 personas y el 80% se encuentra contratado bajo el artículo 9 de la Ley Marco de Empleo Público, que es una figura homologable en todo a la planta permanente, pero sin derecho a la estabilidad en el empleo que garantiza la Constitución.¹⁸ En lo que se refiere a los *perfiles* y la *estabilidad del equipo*, el equipo comenzó con cuatro personas. En 2007 eran cinco y en 2014 ya eran 13. El porcentaje de perfiles profesionales y técnicos era del 100% en 2002, del 60% en 2007 y por último del 66% en 2014. Los diseñadores se fueron incorporando de forma paulatina: en 2002 no había ninguno, en 2007 eran dos y actualmente son siete. La incorporación de personal estuvo limitada por dos factores. En primer lugar, el reclutamiento interno no resultó una vía factible, ya que no existen recursos humanos dentro del ministerio con los perfiles necesarios. La mayoría se especializa en la administración de los regímenes fiscales, que son el eje fundamental de la política industrial nacional. En segundo lugar, con relación al reclutamiento externo, debieron enfrentar importantes dificultades burocráticas, y la mayoría de las incorporaciones resultó del descongelamiento de la planta permanente,¹⁹ tratándose de vacantes que se generaron en la Subsecretaría y que el PND logró que le asignaran. No obstante, el mayor apoyo político de la ministra permitió que el PND obtuviera un renglón propio en el presupuesto, lo que posibilitó la incorporación de personal. La *estabilidad del equipo* es reducida. Ya tuvieron cuatro coordinaciones distintas y ninguno de los miembros que estaba al comienzo continúa hoy. La actual

¹⁷ En Argentina existe mucha dispersión normativa. La estabilidad de los empleados públicos se garantiza en el artículo 14 bis de la Constitución, pero existen tres leyes de empleo (la Ley Marco de Empleo Público [LM] 25.164 de 1999, la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 [que corresponde al sector privado] y el régimen de Monotributos, Decreto 1254/ 20, para la contratación de servicios especializados autónomos, así como los convenios colectivos) y muchos escalafones (58 regímenes pero un 90% del empleo se distribuye en 11 escalafones).

¹⁸ Esto concuerda con lo que ocurre a nivel ministerial. Para 2013, de los 750 cargos presupuestados, 187 (25%) pertenecían a planta permanente y transitoria, mientras que hay 563 empleados contratados. Es decir, el 75% del total de los cargos del ministerio es contratado.

¹⁹ En Argentina, desde el año 2000 se “congeló” el ingreso a la planta permanente. Se han ido descongelando algunos puestos en estos últimos 10 años pero, principalmente, para que pasen a planta puestos que estaban asignados bajo contrato.

coordinadora y otras dos personas son los únicos que tienen 10 años de antigüedad en el programa. El resto del equipo no supera los cinco años.

- Capacidades políticas: el programa enfrentó obstáculos para construir *apoyo político*, debido a la alta rotación de las autoridades. Sin embargo, a partir de la designación de la Ministra Débora Giorgi, se logró generar una mayor capacidad. Como se verá más adelante, esto resultó clave para llevar adelante las acciones, programas y políticas del PND. No obstante, y a pesar del apoyo directo de la ministra, el programa no logró *construir alianzas público-privadas* (APP) relevantes.

2. En cuanto al INTI, la capacidad de recursos humanos fue clave para el desarrollo de las políticas del **INTI Textiles**. Los miembros del centro (en particular, sus directoras) muestran continuidad, capacidad de innovación, visión estratégica, idoneidad, permanencia en el tiempo e inversión en formación y capacitación. Esta capacidad se combina con una característica organizacional clave: la flexibilidad organizacional, la autonomía y la posibilidad de financiarse y establecer contactos propios con el público objetivo. Asimismo, habilitó el establecimiento de alianzas estratégicas con el sector privado, generando un círculo virtuoso entre la capacidad de ciertas personas, un contexto organizacional favorable para desarrollar sus ideas innovadoras y al mismo tiempo para tejer alianzas fundamentales con actores del mercado. A su vez, esta combinación de capacidades le permitió alcanzar al público que definió como objetivo (el sector de indumentaria de autor), aunque no expandirse a otros posibles destinatarios de sus políticas, como el sector textil. A continuación se hará referencia a cada una de estas capacidades.

- Capacidades organizacionales: tanto INTI Textiles como INTI DI presentan el nivel jerárquico más alto dentro de la estructura del INTI, puesto que están en el tercer nivel (por debajo del consejo directivo y las gerencias). En relación con *la generación y el uso de información*, INTI Textiles realiza tareas de investigación destinadas a obtener información para la toma de decisiones sobre la continuidad y modificación de las políticas vigentes, así como para la planificación de nuevas PDP. No obstante, a diferencia del INTI DI y el CMD, no cuenta con un área especializada ni con un equipo de dedicación exclusiva para ello. INTI e Industria, aun perteneciendo a la órbita de la nación, muestran capacidades organizacionales muy diferentes. Esto es un indicio claro de cómo impacta la forma organizacional.

Por último, cabe destacar la gran capacidad de planificación estratégica que han desarrollado. Con relación a la coordinación que tienen con otras ADP, muestran coordinación activa con el PND (logística) y con el CMD (logística) y un vínculo pasivo con el INTI DI (funcional). Entonces, la coordinación de INTI Textiles es intermedia/baja, dado que aunque mantiene vínculos con el resto de las agencias no todos son de tipo activo. Más aún, no ha llevado a cabo acciones, programas o políticas de forma conjunta con ninguna de ellas (ni siquiera lo ha hecho con INTI DI, que forma parte del mismo organismo descentralizado). No obstante, puede ser que esto se deba al tipo de público diferenciado al que dirigen sus políticas.

- Capacidad de recursos humanos: una particularidad de los dos centros del INTI es que poseen una reglamentación distinta para el personal en relación con otras entidades públicas (entre ellas, el Ministerio de Industria). Tienen su propio escalafón y negocian sectorialmente sus condiciones de contratación de manera diferenciada al resto del sector público. Tienen más empleados, una mayor proporción de planta permanente, un escalafón con mejores salarios y condiciones de evaluación, promoción y remuneración. En INTI Textiles trabajan 72 personas. En cuanto a la distribución del personal del centro, de acuerdo con la *modalidad de contratación* el 29% conforma la planta permanente, el 63% se encuentra bajo la Ley de Contrato de Trabajo, un 1% tiene contrato de obra y un 7% son becarios.²⁰ En relación con los *perfiles del equipo*, el 89% del personal tiene un perfil técnico (46%) o profesional (43%) y el 11% restante está compuesto por becarios o auxiliares. El equipo del Observatorio fue incrementando paulatinamente su número desde su creación. Mientras que en 2001 estaba conformado por tres personas, actualmente está compuesto por ocho miembros. El 88% de ellos son profesionales. El componente de diseñadores ha sido mayoritario desde sus inicios. Un aspecto relevante que favoreció la especialización de la mayoría de los profesionales de INTI Textiles en diferentes subáreas del diseño es su vinculación desde la creación del Observatorio con entidades públicas y privadas de diseño italianas. Durante los primeros años de funcionamiento del Observatorio se

²⁰ A nivel agregado se observan proporciones similares. En 2013 de los 2.603 empleados del INTI, 895 (34%) pertenecían a planta permanente y transitoria y 1.708 eran contratados (66%).

establecieron vínculos con funcionarios y profesionales italianos que facilitaron la capacitación y algunas estadías profesionales de los miembros del Observatorio en Italia. En la actualidad, el 75% de los miembros del equipo son profesionales en diseño (textil, indumentaria y gráfico). Con relación a la *estabilidad del equipo*, los profesionales que fueron ingresando desde la conformación del área aún son miembros del Observatorio. Además, los empleados de INTI Textiles muestran capacidad para emprender, tienen incentivos para permanecer en sus trabajos (capacidad de retención del centro) y presentan idoneidad profesional. La directora del centro cuenta con más de 25 años en el desempeño de su función, y las únicas personas que ya no son miembros del Observatorio, asumieron cargos de mayor jerarquía en el INTI.²¹

- Capacidades políticas: el centro encontró importantes obstáculos para construir *apoyo político* debido a que los programas y políticas que llevó a cabo fueron percibidos como “frívolos”. Sin embargo, poco a poco logró desarrollar esa capacidad en base a la “seriedad” y el profesionalismo de su tarea. También fue exitoso en la *construcción de APP*. La principal alianza de INTI Textiles fue con la Fundación Pro-Tejer que no solo posibilitó la implementación y difusión de muchas de las PDP de diseño sino que también contribuyó con otras áreas del centro. El centro estableció numerosas alianzas con universidades nacionales, gobiernos provinciales y municipales y ministerios de la nación (por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva). Estos esquemas de colaboración público-privados le permitieron suplir su escasa capacidad presupuestaria, ya que, aunque el INTI provee al centro de los recursos necesarios para su funcionamiento (que incluyen salarios, servicios de agua y electricidad, viáticos y material para el laboratorio), no le proporciona los recursos suficientes para *financiar* las políticas de promoción de diseño que llevan adelante.

²¹ Quién ejerció como directora del Observatorio durante 12 años desde 2012 es la gerente de desarrollo de INTI. La directora del INTI DI desde hace 10 años fue una de las primeras diseñadoras incorporadas al área de diseño de INTI Textiles. La actual coordinación del Observatorio está a cargo de la diseñadora de mayor antigüedad en el equipo.

- Capacidad de alcance: el INTI Textiles es la agencia que presenta una mayor capacidad para llegar al público definido como objetivo dentro de un territorio determinado. Aunque dirige gran parte de sus políticas a un público restringido, el sector de diseño de indumentaria de autor, busca generar con ello un efecto “derrame” en los otros segmentos del sector de indumentaria y textiles mostrando cómo la incorporación de diseño puede generar mayores beneficios a las empresas. El centro desarrolla estrategias activas, especialmente con el grupo de diseñadores de indumentaria de autor y de forma más reciente con los artesanos.

3. El **INTI DI** muestra una lógica bastante parecida a INTI Textiles en cuanto a recursos humanos y capacidad organizacional. La diferencia es que logró construir el apoyo político del INTI para ir afianzando su lugar como centro. El INTI Textiles ganó su legitimidad “hacia afuera” en vez de “hacia adentro”. De hecho, dentro del instituto siempre fueron considerados como “frívolos” por dedicarse a temas de moda. Al examinar las capacidades de INTI DI se observa que:

- Capacidades organizacionales: el centro presenta el nivel jerárquico más alto dentro de la estructura del INTI. Con relación a la *generación* y al *uso de información*, el INTI DI cuenta con un área especializada pero no con un equipo de dedicación exclusiva para desempeñar estas tareas. Asimismo, mantiene una *coordinación* activa con el PND (programática), y pasiva con INTI Textiles (funcional) y el CMD (territorial). En consecuencia, la coordinación de INTI DI podría clasificarse también como intermedia/baja, dado que aunque mantiene un vínculo con el resto de las agencias solo uno es de tipo activo. Nuevamente, resulta llamativo el hecho de que no hayan emprendido ninguna acción de forma conjunta con INTI DI. Sin embargo, lo anterior puede explicarse en parte por el tipo de público al que dirigen sus políticas.
- Capacidad de los recursos humanos: INTI DI presenta similitudes con INTI Textiles en cuanto a las características generales de los recursos humanos en términos de escalafón propio y condiciones de evaluación, promoción y remuneración del personal. El centro emplea actualmente a 24 personas. De acuerdo con la *modalidad de contratación*, la mayoría se encuentra bajo la modalidad del artículo 9 de La Ley Marco (equiparable a la planta permanente en todo, salvo en el derecho a la estabilidad) y solo una persona tiene un contrato de

locación de obra (monotributista). El equipo del centro creció mucho. En 2003 el equipo se inició con dos personas y se amplió en forma paulatina, hasta alcanzar los siete miembros en 2008. A partir de 2009 este proceso se aceleró hasta que en 2014 llegó a contar con 24 miembros. En relación con los *perfiles*, el porcentaje de profesionales creció del 67% en 2005 hasta superar el 80% en los últimos años (a excepción de 2011, cuando dicha cifra bajó al 71% debido a la incorporación de dos becarios). El componente de diseñadores estuvo siempre presente y se mantuvo prácticamente constante la proporción de diseñadores con respecto al total de empleados (en un 60%). Con relación a la *estabilidad* de los miembros del centro, esta es muy elevada; desde 2009 solo renunciaron tres personas. El centro tiene una alta capacidad para planificar el desarrollo profesional de sus miembros y retener al personal formado. La directora y los responsables de las áreas del centro son reconocidos en el INTI y en otros ámbitos públicos y privados por su actitud emprendedora e idoneidad profesional. La formación en gestión de políticas de promoción de diseño de la directora del centro principalmente se desarrolló mediante la formación de vínculos profesionales con pares a cargo de centros internacionales de diseño como los directores de la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño y la Innovación de España.

- Capacidades políticas: el INTI DI es una de las ADP que muestra alta capacidad política. Desde sus inicios como programa, y en base a su desempeño profesional y visión estratégica, el centro logró el *apoyo* de la máxima autoridad del instituto. Además, consiguió la construcción de *APP*. Su principal alianza se constituyó con la UIA, pero también realizó alianzas con universidades nacionales –con las que formó la red de diseño–, gobiernos provinciales (por ejemplo, La Pampa) y municipales (como Morón) y ministerios de la nación (por ejemplo, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva). Al igual que en el caso del INTI Textiles, su capacidad de construir esquemas de colaboración público-privados fue lo que le permitió suplir su escasa capacidad presupuestaria y llevar a cabo programas y políticas para los cuales no se contaba con los recursos económicos necesarios.

4. Por último, el **CMD** muestra una capacidad intermedia en cuanto a los recursos humanos. Presenta capacidad para atraer profesionales idóneos, pero no para retenerlos. A su vez, no muestra gran capacidad organizacional, pero sí cuenta con mucho apoyo político dentro del gobierno de la CABA. Esto se traduce en la existencia de capacidad presupuestaria.

- Capacidad de recursos humanos: el CMD se rige bajo otra legislación, puesto que se trata de la CABA. La normativa es menos dispersa que la de nación (en donde coexisten múltiples legislaciones y escalafones para la propia administración central). En 2013 la planta permanente y transitoria de la Dirección General de la que depende el CMD estaba conformada por 64 personas (sin incluir autoridades superiores, plantas de gabinete ni personal docente).²² En 2014 el CMD empleó a 23 personas en la gerencia operativa y 10 en el distrito de diseño. Sobre el *perfil* de los empleados, “la plantilla de los recursos humanos estuvo históricamente conformada por una mayoría profesional: en promedio, el sesenta por ciento de los miembros del equipo CMD provino de diferentes carreras de formación universitaria (diseño, administración, economía, sociología, comunicación, ingenierías, etcétera)” (Becerra, 2013:154). En cuanto a la *estabilidad del equipo* de trabajo, esta es bastante reducida. El cambio de gestión que ocurrió a finales de 2007 provocó la desvinculación de gran parte de la burocracia. Únicamente continuaron los empleados públicos que estaban nombrados en planta permanente, muchos de los cuales fueron reubicados en otras funciones.
- Capacidades políticas: el CMD es otra de las ADP que recibe mayor *apoyo* político. El subsecretario cuenta con el respaldo del Ministro de Desarrollo Económico y del Jefe de Gobierno, lo que legitima y facilita su tarea. También adquirió *capacidad para establecer APP*. El CMD estableció alianzas con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA), cámaras sectoriales y organizaciones no gubernamentales (ONG) (como, por ejemplo, la organización Cosiendo Redes).
- Capacidad presupuestaria: cuenta con presupuesto (recursos asignados mediante la ley de presupuesto) no solo para los gastos de funcionamiento sino también para

²² Para el Ministerio de Desarrollo Económico solo se cuenta con datos de la cantidad de personal de planta permanente en 2013, cifra que asciende a 1.355.

llevar a cabo las políticas de promoción de diseño. Sin embargo, en lo que refiere a la *estabilidad* del presupuesto, muestra importantes variaciones. Mientras que entre 2003 y 2004 el presupuesto superó los ARS 4 millones, en 2005 dicha cifra bajó, para recuperarse en 2006, año en que alcanzó el valor más alto de toda la serie, con más de ARS 11 millones; en 2007 el monto volvió a reducirse y en 2008 aumentó de manera significativa, para volver a caer en 2009 y 2010, volver a recuperarse en 2012 (alcanzando valores similares a los del comienzo) y descender nuevamente en 2013.²³ Asimismo, existen ciertos programas que tienen financiamiento externo²⁴ y otros que han sido financiados mediante La Red de Amigos del CMD²⁵.

6. Las capacidades en acción

Las capacidades medidas para cada agencia se ponen en juego en la implementación de las políticas. Por ende, la manera de observarlas es a partir de la reconstrucción de ese proceso. Por ello, a continuación se presentan las diferentes políticas implementadas y se señala qué capacidades “tracciona” o no su ejecución. Esto permite identificar qué factores de las agencias facilitan el alcance de los objetivos de las políticas y cuáles los obstaculizan.

A. El caso del Sello de Buen Diseño (PND)

El Sello de Buen Diseño

El Sello de Buen Diseño (en adelante el *Sello*) comenzó a implementarse en 2011. Se realizaron tres ediciones anuales (2011, 2012 y 2013) de las que participaron 800 firmas y se distinguieron 340 productos. Algunos de los productos distinguidos participaron en muestras y ferias comerciales internacionales y accedieron a instrumentos específicos de financiamiento.

La idea del Sello como tal fue propuesta en 2002 por el creador del PND. Sin embargo, esta política se concretó recién en el año 2011. El objetivo de diseñar e implementar una distinción

²³ Datos nominales deflactados (anualmente, a diciembre de cada año) utilizando Cosas que Pasan en base a Direcciones Provinciales de Estadística (2014).

²⁴ Entre los programas que reciben financiamiento externo se encuentran: el Programa de Incorporación de Gestión de Diseño en Empresas, que fue financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Festival Internacional de Diseño, que se realizará con aportes de patrocinadores durante el corriente año (debido a que poseen una cuarta parte del presupuesto del año pasado).

²⁵ La Red de Amigos del CMD es una organización civil sin fines de lucro que fue fundada por un grupo de empresarios y profesionales vinculados al diseño en los primeros años de su funcionamiento. La misma ha provisto al CMD no solo de asesoramiento técnico a través del tiempo sino también de recursos para llevar a cabo determinadas iniciativas.

para las empresas que trabajasen con diseño formó parte sistemáticamente de las mesas de trabajo de quienes participaban del PND (INTI e INPI)²⁶. En los primeros años del PND el Sello no logró implementarse porque no existía suficiente consenso acerca del objetivo y de la estructura que debía tener la distinción. No obstante, tampoco logró llevarse adelante cuando asumió la actual coordinadora del PND en 2008 debido a la falta de apoyo político. Esto último representaba restricciones presupuestarias que limitaban la posibilidad de formar un equipo de trabajo estable con profesionales del diseño. En consecuencia, las actividades de promoción del PND se orientaron a la formación de una “red nacional de diseño” y a la organización de capacitaciones y eventos de difusión. La red difundió información de los servicios de las instituciones (tanto públicas como privadas) que trabajaban en temas de diseño industrial y promovió la participación de los gobiernos provinciales y municipales como articuladores de las demandas de diseño en todo el país. Las capacitaciones y los eventos de difusión buscaron sensibilizar a las firmas en temas de diseño.

Recién en 2011 el Sello se transformó en la principal política de promoción de diseño del PND, sobre todo gracias a la consolidación de un grupo de trabajo reducido pero con formación en diseño, y a la voluntad política de la ministra de posicionar el diseño en el ministerio como la principal herramienta de promoción de competitividad en las empresas.

Sus principales antecedentes son las políticas “Marca G”, desarrollada en Japón en 1957 por el Ministerio de Industria y Comercio, con el objetivo de mejorar la calidad y promover el valor del diseño original en los productos y “Etiquetas de Buen Diseño”, elaborada en la década de 1960 por el Centro de Investigación de Diseño Industrial del INTI, antecesor del actual INTI DI, que estuvo vigente hasta finales de los años ochenta.

El programa muestra buenos resultados en términos de promoción del diseño en la sociedad. En las tres ediciones realizadas se presentaron empresas de diferentes sectores productivos y localización geográfica. No obstante, su alcance es muy reducido. Las dificultades propias de no contar con un equipo estable, ni presupuesto, ni apoyo político interno o externo impactaron la posibilidad de escalar el programa.

²⁶ Se trata del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial, el otro ente descentralizado bajo la jurisdicción de Industria.

Las capacidades involucradas en su implementación:

El Sello es una PDP que puede ser clasificada como una intervención del tipo **provisión de bien público horizontal**. El Sello busca generar como “bien público” un canal efectivo de transmisión de información sobre la importancia del diseño como factor de competitividad en las empresas. A través de la premiación de empresas con “buen diseño” se genera un hecho cuya visibilidad actúa como un mecanismo de transmisión de información hacia otras empresas. Por ello, esta PDP busca resolver una **falla de mercado** determinada por el carácter de **bien público** de este canal transmisor. La intervención es horizontal porque no se restringe a sectores específicos.

El Sello muestra la evolución de la **capacidad política**, la **capacidad de los recursos humanos** y la **capacidad presupuestaria** del PND, que –al funcionar dentro de la administración central– presenta mucho menos margen de innovación y aprendizaje organizacional que los dos programas del INTI. El programa está constantemente sujeto a reestructuraciones políticas y organizacionales propias de los cambios de gabinete, de lineamientos políticos, de recursos, etc. De hecho, este caso ilustra el peso que puede adquirir el contexto organizacional. Se observó que las **capacidades preexistentes** de las agencias inciden en las trayectorias y estrategias de los programas. Tanto la **capacidad organizacional** como la de sus **recursos humanos** aparecen como cruciales. Esto es sumamente interesante porque introduce un elemento intrasectorial en el análisis: como se podrá apreciar en el próximo caso, el del INTI, ambos organismos funcionan dentro del ámbito del Ministerio de Industria. Es decir, responden a las mismas autoridades principales, a los mismos lineamientos de política general, a los mismos contenidos de políticas productivas, etc. Sin embargo, las trayectorias organizacionales diferenciadas, la diferencia entre un organismo centralizado (PND) y descentralizado (INTI DI y Textiles), la distinción de escalafones (PND está bajo el régimen general de la APN-SINEP y en cambio, INTI tiene su propio escalafón técnico-profesional), así como una historia organizacional de larga data y prestigio como en el caso del INTI (que se creó en 1957) versus una corta y errática historia organizacional del ministerio (que se creó como tal, escindiéndose de Economía recién en 2008), impactan seriamente en la capacidad de implementar las políticas que se proponen.

Por último, tal como se mencionó, desde 2008 –y a partir de la designación de Débora Giorgi como Ministra de Industria– el PND logró desarrollar una mayor **capacidad política** externa (puesto que se liga directamente al apoyo de la autoridad política y no fue una construcción

del equipo en base a la tarea), necesaria para la implementación del programa. No obstante, el desarrollo de esta capacidad aún es limitado, puesto que el PND no logró todavía su reconocimiento como dirección en la estructura del Ministerio. El apoyo político de Giorgi posibilitó que la coordinadora del PND sumara por primera vez nuevos perfiles de profesionales vinculados al diseño a su equipo de trabajo. Aunque la mayoría de estos profesionales se incorporaron para la implementación de otros programas del PND –de desarrollo territorial y sectorial–, fueron ellos los que permitieron ofrecerles a las empresas distinguidas con el Sello un programa complementario de asistencia técnica de incorporación de estrategias de diseño. No obstante, este avance se vio obstaculizado por la falta de **capacidad presupuestaria**. Esta limitación en los recursos incidió también en la **capacidad de alcance** del programa. Recién en 2013 se obtuvieron fondos del presupuesto del Ministerio con “renglón propio” y estable. Hasta ese momento, no tenían presupuestario propio, ni capacidad de planificar, ni de atraer profesionales idóneos y, menos aún, de retenerlos.

B. El caso del Mapa de Diseño Argentino (INTI Textiles)

El Mapa de Diseño

El “Mapa de Diseño Argentino” se creó en 2007. Se gestó en el marco del Observatorio de Tendencias de INTI Textiles, entidad que ideó el programa y definió la metodología de relevamiento sobre la base de sus antecedentes de trabajo en relevamientos de tendencias internacionales en moda y consumo en los centros de moda europeos realizados desde 1999. El Mapa se diseñó como actividad de largo plazo en el marco de las nuevas actividades de INTI Textiles dirigidas a diseñadores y empresas de indumentaria realizadas por el Observatorio. Desde los inicios del Mapa, INTI Textiles contó con la colaboración de Pro-Tejer, la principal organización que representa al sector textil en la Argentina. Pro-Tejer financió el programa y brindó apoyo institucional ampliando la difusión de la labor del INTI Textiles.

El observatorio relevó y analizó información de 250 diseñadores en 19 provincias, caracterizando el diseño de indumentaria de autor en la Argentina. Además, durante la implementación del programa el Observatorio prestó asistencia técnica a muchos de los diseñadores en temas de diseño, producción y comercialización, y a partir de las necesidades identificadas en los diseñadores organizó programas de difusión del fenómeno, de vinculación entre los diseñadores y de capacitación, ampliando las PDP ideadas e implementadas para este

sector. Los resultados del programa han sido presentados en publicaciones del Observatorio (por ejemplo, el libro *INTI Mapa de Diseño, 101 diseñadores de autor*) y en actividades de promoción del diseño argentino en el mercado local e internacional (por ejemplo, en exhibiciones y ferias comerciales, así como en el ámbito académico).

Las capacidades para la implementación:

El Mapa puede clasificarse como una intervención del tipo **provisión de bien público vertical**. En este caso los bienes públicos son dos. El primero tiene características similares a las del Sello: el bien público es la creación de un canal efectivo de transmisión de información sobre la importancia del diseño como factor de competitividad en las empresas. Esto se intenta lograr dándole visibilidad a la actividad de los diseñadores a través del Mapa. Además, esta PDP aspira a generar un segundo bien público, consistente en el posicionamiento del diseño de autor en el mercado de indumentaria a través de un mayor reconocimiento y valoración del diseño original por parte de los consumidores. Las **fallas de mercado** que el INTI Textiles buscó resolver a través del Mapa se fundamentan en la existencia de **bienes públicos**, solo que en este caso la aplicabilidad restringida de estos bienes al sector de indumentaria determina su naturaleza **vertical**. Otro efecto positivo del programa es que recopila y sistematiza información del segmento de indumentaria de autor que luego se utiliza como base para el diseño de otras políticas públicas orientadas a este segmento. Cabe destacar que esta PDP ha sido progresivamente complementada con otras PDP del tipo de **intervención de mercado vertical**, como los subsidios para capacitaciones, y la participación en eventos nacionales e internacionales, comerciales o de promoción. En ese sentido, se observa un avance en la variedad y complejidad de las PDP implementadas por INTI Textiles. No obstante, el alcance es limitado a un segmento del sector.

En relación con las capacidades involucradas en la implementación, el Mapa es un claro indicador de **aprendizaje organizacional**. Dado que el programa nace y se desarrolla en un organismo descentralizado, organizacionalmente autónomo, de alto perfil técnico y con prestigio histórico como el INTI, en consecuencia lo que se observa es una dinámica que refleja los atributos de ese contexto. Estas características facilitaron el surgimiento de dos perfiles como los de las directoras (directora y vicedirectora) que impulsaron el Observatorio. Su capacidad de innovación, combinadas con un contexto que facilita su desarrollo (o viceversa, gracias a que el contexto organizacional es flexible, atrae a perfiles más innovadores) fue crucial para que se desarrollen varias capacidades de la agencia. La primera es la capacidad de las directoras del área para

responder estratégicamente a una ventana de oportunidad que presentaba el contexto de crisis económica del país posterior a 2001, ampliando los servicios y las actividades orientadas a los diseñadores y las marcas. En los inicios de la década de 2000, un grupo de profesionales argentinos del diseño de indumentaria y textil irrumpió en el mercado local de indumentaria con emprendimientos que presentaban productos altamente diferenciados (Bisang et al., 2014). La emergencia de estos nuevos actores promovió en el mercado local el reconocimiento del diseño como valor de diferenciación, actuando como incentivo para que los demás actores del sector (principalmente marcas de indumentaria) incorporen diseño en sus productos. A la vez, la devaluación del peso ocurrida en 2002 mejoró la competitividad de las exportaciones. Estos factores ofrecían un escenario propicio para implementar nuevas PDP de promoción de diseño. Además de tener la **capacidad de descifrar la existencia de una ventana de oportunidad** para impulsar al centro en esta novedosa dirección, pusieron en marcha una planificación y metodología de trabajo que imprimió calidad y coherencia a las acciones implementadas. La segunda es la **capacidad para desarrollar los recursos humanos**. Conformaron un pequeño equipo para el Observatorio, técnicamente sólido, que fue aprendiendo en un proceso iterativo de prueba y error pero siempre bajo una planificación y sobre la base de una metodología previamente pautada y revisada. La definición de la promoción del diseño en indumentaria como eje central de la estrategia de INTI Textiles los llevó a incorporar nuevos perfiles profesionales relacionados con el diseño y consolidarse –en una pequeña escala– como un equipo sólido, consistente, coherente, con visión, estrategia, planificación y desarrollo de herramientas de trabajo. A su vez, esto también fue consecuencia de la capacidad de definición estratégica de las personas a cargo: INTI Textiles no solo incorporó nuevos perfiles profesionales relacionados con el diseño, sino que también fomentó su formación en temas especializados de consumo e identificación de tendencias y logró su retención en el centro. Este desarrollo de los recursos humanos permitió, a su vez, adquirir **capacidad de información**. El Mapa fue uno de los pilares de sus tareas de investigación en materia de diseño.

El desarrollo de recursos humanos especializados en diseño de indumentaria de autor, fue clave pero conllevó dos limitaciones. Por un lado, restringió el **alcance** del trabajo de la ADP al segmento específico de la indumentaria de autor. Aunque este segmento ha experimentado un notorio crecimiento en los últimos años (Bisang et al., 2014) constituye una parte reducida del sector textil y de indumentaria. En virtud de ello, parecería que la promoción del desarrollo y

posicionamiento del diseño en indumentaria aún se encuentra en una instancia inicial. Sin embargo, no parece difícil de escalar, ampliando su alcance hacia empresas de indumentaria orientadas a otros segmentos del mercado o empresas textiles, aunque es posible que si se intentara hacerlo se enfrentaría otro tipo de problemas que, en el contexto actual, de todos modos, no aparecen como amenazas al Mapa. Por otro lado, la retención de estas personas altamente especializadas evitó la puesta en marcha de procesos organizacionales formales que permitan el desarrollo de procesos que los trasciendan, y esto es un problema para la construcción de capacidades. Como son pocas personas e interactúan de manera informal desde hace años, no ha habido incentivos (ni recursos) para dejar instaladas metodologías de trabajo explícitas. Esto se observa, por ejemplo, en el hecho de que no se ha sistematizado la metodología utilizada para los relevamientos de los diseñadores.

Por último, el Mapa muestra, por un lado, que —en ciertas circunstancias— la construcción de **capacidad política** se puede desarrollar en base a la “seriedad” y el profesionalismo de la tarea realizada y, por otro, la relevancia de la intersección entre contar con **capacidad política** y la **capacidad para desarrollar los recursos humanos** para la implementación de la política de diseño. La dirección del INTI Textiles supo construir ambas capacidades a partir de la definición, en 1997, de la estrategia de largo plazo del centro, con eje en la promoción del desarrollo y posicionamiento del diseño en indumentaria. Durante gran parte del período bajo estudio, el escaso apoyo político por parte de las autoridades del INTI y del Ministerio de Industria para el lanzamiento de las políticas se suplió con las alianzas estratégicas establecidas con otros actores de los ámbitos público y privado, y el reconocimiento obtenido de otros organismos públicos y de los diseñadores. Estas alianzas financiaron las actividades —emergentes y planificadas— que se realizaron a lo largo del programa, lo cual permitió superar las restricciones derivadas de la baja capacidad presupuestaria. El financiamiento obtenido de las alianzas no solo posibilitó la continuidad de la PDP sino también el crecimiento del Observatorio (en términos de cantidad y variedad de actividades y de personal). La estabilidad de las directoras, su profesionalismo y su vinculación con el sector privado favorecieron la construcción de una cada vez mayor **capacidad política**, necesaria para la adopción de aquella estrategia inicial de desarrollo del área y para la implementación del Mapa. Esta capacidad se ha hecho cada vez más evidente y relevante.

C. El caso de Gestión del Diseño como Factor de Innovación (INTI DI)

El programa de Gestión del Diseño

El INTI DI desempeñó un rol protagónico en el diseño y la implementación del programa programa “Gestión del Diseño como Factor de Innovación” (en adelante, Gestión del Diseño). INTI DI definió con la UIA la estructura del programa, la metodología con la que se realizarían las consultorías y la modalidad de convocatoria de las firmas, así como también de los profesionales del diseño que actuarían como consultores. INTI DI fue el responsable del desarrollo de la metodología con la que se llevó adelante el programa y de la selección, capacitación, coordinación y supervisión de los consultores. El Programa Al Invest IV de la Comisión Europea financió el programa. El CMD participó en las primeras instancias de deliberación con respecto a la estructura del mismo, pero no avanzó con el desarrollo de la metodología ni con la realización de las asesorías.

Los principales desafíos de Gestión del Diseño fueron la elaboración de la metodología y la formación de los profesionales que actuaron como consultores. En el desarrollo de la metodología con la que se realizaron los diagnósticos resultaron claves los antecedentes del equipo de INTI DI en dos programas de asistencia técnica en diseño, en la creación de una certificación de buenas prácticas de diseño, en el desarrollo de un programa de evaluación de productos y en la referencia de los expertos INTI en tecnologías en gestión. En relación con la formación de los profesionales, INTI DI prestó especial atención a la etapa de selección de quienes actuarían como consultores, definiendo criterios precisos para los perfiles buscados y su capacitación en la metodología. Una vez seleccionados los profesionales, INTI DI implementó una capacitación intensiva para comunicar el concepto de diseño con el que debían trabajar y transferir la metodología.

Otro desafío de la PDP fue la llegada a las empresas para que participen del programa. La expectativa inicial de la UIA era tener 250 empresas como beneficiarias del programa. Sin embargo, el alcance logrado fue significativamente menor. Pese a los esfuerzos de difusión del programa, realizados por la UIA y el INTI DI, asistieron 92 empresas. Los principales limitantes fueron los escasos recursos con los que contaron para publicitar el programa, dado que en el esquema de financiamiento de Al-Invest no estaba previsto el componente de difusión, y la capacidad reducida de la UIA y del INTI DI para atraer a las firmas. Los diseñadores que participaron del programa fueron los que permitieron tener el alcance logrado.

Gestión del Diseño cumplió con el objetivo de promover una cultura de diseño en las PyME argentinas. Por un lado, las empresas participantes experimentaron una vinculación con temas de diseño a partir del diagnóstico de diseño para el desarrollo de productos con su respectivo plan de trabajo sugerido. Aunque no hay evaluaciones de impacto previstas, el INTI tiene planificado realizar algunas acciones de seguimiento con las empresas partícipes para conocer cómo ha evolucionado su abordaje del diseño, relevando por ejemplo qué decisiones han adoptado con respecto a cada una de las sugerencias de mejora propuestas en el diagnóstico recibido. Por otro lado, se conformó una red de consultores especializados en gestión de diseño que extienden la promoción de esta cultura en las numerosas empresas que asesoran no beneficiarias directas del programa. En el marco del mismo se capacitó a 110 profesionales.

El programa estuvo vigente desde 2009 hasta 2013, cuando finalizó el financiamiento de la UIA. En ese período INTI DI asistió a 92 firmas de diferentes sectores industriales y localización geográfica. No obstante, el principal logro del programa es que generó en el INTI un programa institucional de promoción de gestión del diseño: “Diseño para la innovación”. El principal objetivo de este programa es transferir la metodología de trabajo de INTI DI en diagnóstico de diseño a las sedes regionales de INTI para que cada una de ellas pueda coordinar e implementar en su territorio programas de gestión de diseño con la finalidad de incrementar la competitividad de las firmas de su región mediante tecnologías de diseño. Además, comenzó a realizar transferencias de la metodología de trabajo para el diagnóstico de diseño a entidades del ámbito nacional e internacional (por ejemplo, la Universidad Nacional de San Juan o la Cámara de Industrias de Uruguay).

Las capacidades requeridas para la implementación del programa:

La PDP Gestión del Diseño tiene un componente clasificable en el tipo **provisión de un bien público**, a la vez que tiene otro componente clasificable en el tipo **intervención de mercado**. En ambos casos, la PDP es de tipo **horizontal**. El principal bien público que esta PDP intentó producir fue el desarrollo de un cuerpo de conocimiento, y una red de especialistas que lo poseen, sobre cómo implementar prácticas de gestión de diseño. Por un lado, esta PDP facilitó el desarrollo de una red de consultores especializados en gestión del diseño, con capacidad de asesorar y difundir información sobre la contribución a la competitividad de la incorporación de diseño y la adopción de prácticas de gestión de diseño en las PyME argentinas. Por el otro, INTI DI creó manuales de capacitación para realizar diagnósticos en gestión de diseño y publicó casos de

empresas que participaron en el programa para difundir los beneficios de la adopción de prácticas de gestión de diseño. En este sentido, el programa buscó resolver **fallas de mercado** relacionadas a la existencia de **bienes públicos**. Además de la provisión de bienes públicos, otro componente de esta PDP es del tipo **intervención de mercado**, ya que otorga subsidios para la contratación de consultoría en diagnóstico de gestión de diseño. En este caso, la justificación teórica es la **externalidad** que produciría la adopción de prácticas de diseño por parte de las empresas beneficiadas por la PDP hacia empresas no beneficiadas por el programa. Esta externalidad se produciría gracias a que la difusión de información sobre las rentas superiores que obtendrían las empresas beneficiadas al adoptar las prácticas de gestión de diseño actuaría como una fuerte señal para que otras empresas tengan incentivos para imitarlas, adoptando también estas prácticas.

Aunque el programa Gestión del Diseño comparte el contexto político-institucional y organizacional con el programa Mapa, este caso da cuenta de una secuencia diferente de desarrollo de las diferentes capacidades. Sin embargo, también se destacan la **capacidad política** y la **capacidad de recursos humanos**. El programa Gestión mostró la capacidad de la ADP para implementar la política de diseño y, también, un proceso de aprendizaje organizacional. Por un lado, fortaleció el desarrollo de la **capacidad organizacional** del programa, dado que crecieron mucho dentro del INTI y, por el otro, exhibió capacidad para generar el crecimiento de la ADP como referente tecnológico nacional en materia de diseño. Sin dudas, eso se vincula a las características del INTI que persiste como una “isla” meritocrática dentro de la Administración Pública Nacional. Esto es interesante porque INTI es un organismo descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Industria. En consecuencia, sus recursos dependen principalmente de la administración central (aunque también obtienen recursos adicionales por el cobro de algunos de los servicios provistos por los centros). Sin embargo, su prestigio histórico y su autonomía organizacional le permitieron mantenerse como un centro de calidad. Es el principal instituto de investigación público en tecnología industrial y a pesar del deterioro general de las capacidades institucionales del área industrial, muestra capacidad de generar y mantener este tipo de programas de calidad.

Desde de sus inicios como programa, la dirección de INTI DI fijó una estrategia de largo plazo para posicionar al diseño industrial. Sobre estos cimientos, construyó **capacidad política** en base a profesionalismo, constancia, mirada estratégica y **capacidad para desarrollar los recursos humanos** en función de dicha planificación estratégica. Gestión del Diseño muestra la relevancia

de la **capacidad organizacional** de la ADP también para poder planificar estratégicamente sus actividades y recursos humanos y construir conocimiento colectivo. La mayoría de los miembros de INTI DI conoce los fundamentos conceptuales y la metodología de diagnóstico de diseño para el desarrollo de producto, lo cual posibilita una mayor proyección de alcance de este tipo de políticas. El profesionalismo de la dirección de INTI DI permitió una **rápida obtención de apoyo político** del presidente del INTI y del coordinador del programa de desarrollo para promover su posicionamiento como ADP para implementar políticas de diseño.

La **capacidad política** no solo generó un vínculo con la UIA sino que fue la que permitió el surgimiento previo de esquemas de colaboración público-privados con los que se realizaron los programas sobre los que se cimentó Gestión del Diseño. Además, también en este programa se observa el cruce entre **capacidad organizacional** de definición estratégica, **capacidad política y capacidad de desarrollo de los recursos humanos**: INTI DI planificó la incorporación de perfiles profesionales especializados en diseño a corto, mediano y largo plazo, y formó a los profesionales incorporados con especialistas en programas de asistencia técnica y transferencia de otros centros INTI, y asesores internacionales en implementación de políticas de diseño. Este **desarrollo de los recursos humanos** y la estabilidad de la dirección y los responsables de cada área de INTI DI generaron una clara coordinación y supervisión de la implementación del programa. Eso les permitió ganar prestigio y apoyo político interno.

D. El caso de IncuBA (CMD)

El programa IncuBa

La estructura de IncuBA, el equipo de trabajo y su rol cambiaron a lo largo del tiempo por diversos motivos. Los principales cambios se produjeron entre 2008 y 2010 con la asunción de una nueva gestión de gobierno en la CABA, un nuevo ministro de desarrollo económico y una nueva conducción del CMD. Así, se pueden distinguir tres etapas del programa: i) la primera etapa comprende el período 2002-07, de inicio, aprendizaje y evolución; ii) la segunda etapa abarca el período 2008-09, de interrupción, y iii) la tercera etapa corresponde al período 2010-13, de reinauguración.

(i) En la *primera etapa (2002-07)*, el programa consistió en un concurso anual de ideas y proyectos con base en el diseño, el turismo o las industrias culturales, y la provisión de infraestructura edilicia y asistencia técnica a los emprendimientos seleccionados por un período

máximo de tres años. Durante esta etapa, hubo un gran aprendizaje por parte del equipo, a medida que implementaban las diferentes ediciones: se incorporaron cambios en las áreas temáticas definidas para la presentación de los proyectos, en el alcance del concurso, en los mecanismos de selección de los proyectos, en la conformación de los jurados y en el sistema de asistencia a los incubados. Las áreas temáticas iniciales, que eran moda, equipamiento, juguetes, turismo, editoriales y audiovisuales, fueron reagrupadas y complementadas con otras.

El alcance del programa tuvo su mayor modificación en 2006 cuando se definieron tres etapas de asistencia: i) la “preincubación”, que consistió en un servicio orientado al análisis y a la validación del modelo de negocio a presentar en el concurso; ii) la “incubación”, que comprendió los servicios de capacitación y asesoría en negocios y diseño para los proyectos incubados, y iii) la “postincubación”, que se basó en un servicio orientado a fomentar el crecimiento y monitoreo del progreso de los emprendedores egresados de incubación. Para la selección de los proyectos se mantuvo el formato de concurso anual abierto, pero cambiaron las instancias de evaluación y la conformación de los jurados.²⁷

El principal desafío de IncuBA fue establecer una estructura flexible para ir ajustando, en cada edición, los requisitos que debían satisfacer los proyectos, así como también las instancias de evaluación previstas y la incorporación de profesionales al equipo. El activo involucramiento de diferentes funcionarios del gobierno facilitó la participación de varios especialistas externos como evaluadores y asesores de los proyectos. La incorporación de profesionales de diversas disciplinas al equipo se fue logrando con la contratación de especialistas en temas de negocios, que actuaron como consultores y capacitadores de los incubados. En 2002 solo dos personas estaban contratadas con dedicación exclusiva a IncuBA, pero para 2004, el equipo ya estaba conformado por seis profesionales de varias disciplinas –aunque ninguno de ellos tenía formación profesional en diseño– con experiencia en el ámbito privado. En el 2007 el equipo ya contaba con nueve profesionales, dos de los cuales provenían de disciplinas del diseño (un arquitecto y un diseñador

²⁷ Las primeras tres ediciones del concurso utilizaron una evaluación en cuatro fases, previendo en cada una de ellas la conformación de un jurado especializado con participación no solo del equipo de IncuBA, sino también de otros funcionarios en representación de las (entonces) secretarías de desarrollo económico y de cultura, la Fundación Endeavor y empresarios de reconocimiento público en diferentes industrias. Luego, la evaluación se concentró en dos fases. Para la primera fase, los evaluadores fueron representantes de las (entonces) secretarías de desarrollo económico, de cultura y de turismo, y para la segunda fase, participaron, además, empresarios. Se brindó asistencia financiera a los incubados a través de subsidios y capacitación en temas de gestión de negocios y mentorías a cargo de expertos. Las capacitaciones en gestión de negocios fueron de carácter obligatorio para los incubados y estuvieron coordinadas por el equipo de IncuBA. Las mentorías se implementaron como un incentivo para que los incubados continuaran con sus proyectos una vez finalizado el período de incubación.

industrial). En esta etapa se realizaron cinco concursos en los que se presentaron un total de 407 proyectos, siendo incubados 51 de ellos. No obstante, cabe destacar que la coordinación del programa cambió tres veces en esta etapa.

(ii) La *segunda etapa del programa (2008-09)* se caracterizó por un período de cambios en la asistencia a los incubados y en el equipo, debido principalmente a modificaciones en la coordinación política del CMD, producto del cambio de gobierno en la ciudad. Tuvo lugar un solo concurso y el funcionamiento del programa estuvo limitado al mantenimiento del servicio de infraestructura de los emprendimientos que ya se encontraban incubados. Hacia finales de 2007, la coordinación y el equipo de trabajo de la primera etapa ya no formaban parte del programa.

(iii) La *tercera etapa del programa (2010-13)* se caracterizó por la creación de un nuevo programa IncuBA en 2010 y por el traslado del CMD a la Subsecretaría de Desarrollo Económico en 2012.²⁸ En esta etapa, el principal cambio del nuevo programa fue la incorporación de “entidades patrocinadoras” en el proceso de selección y asistencia técnica a los emprendedores.²⁹ IncuBA cumplió con el objetivo de asistir y promover el crecimiento de proyectos vinculados al diseño o a las industrias culturales. Los proyectos incubados obtuvieron infraestructura y asesoramiento en negocios para sus primeros años de funcionamiento en el mercado. Además, en algunos casos recibieron asistencia financiera para promover el crecimiento del emprendimiento.

El programa y las capacidades requeridas para su implementación:

IncuBA es una PDP del tipo **intervención de mercado horizontal**. Esta PDP busca mitigar tres **fallas de mercado** que limitan a la actividad emprendedora. La primera es el problema de **información asimétrica** que restringe el “*matching*” entre el emprendedor y el capital de riesgo. La segunda abarca los **problemas de información** del emprendedor. Los emprendedores en general son conscientes de su talento para generar buenas ideas, pero carecen de conocimientos técnicos de negocios para poder implementar las ideas de manera efectiva y transformarlas en

²⁸ La Subsecretaría de Desarrollo Económico es la autoridad de aplicación de otros dos programas de promoción del emprendedorismo mediante incubadoras en la Ciudad de Buenos Aires: el Buenos Aires Emprénde y el Baitec. De hecho, desde 2012, las convocatorias a los concursos IncuBA se realizan en el marco del programa “Fomento al desarrollo de las pymes porteñas” del Ministerio de Desarrollo Económico.

²⁹ Estas entidades son organizaciones sin fines de lucro que reciben un monto fijo por cada proyecto patrocinado que sea seleccionado y un monto mensual por el asesoramiento a los incubados. Una vez seleccionados los proyectos por parte de las instituciones patrocinantes, los miembros de IncuBA entrevistan a los emprendedores y luego un comité de evaluación conformado por empresarios y expertos de diversos campos evalúa el proyecto y la entrevista. La instancia final consiste en una presentación ante un jurado de especialistas. En esta etapa se realizaron tres concursos en los que se presentaron un total de 130 proyectos y se incubaron 54. Así, la Dirección General de Industrias Creativas solo mantiene con relación a IncuBA la provisión de las instalaciones de las incubadoras.

productos o servicios comercializables. Esta PDP busca capacitarlos en aquellos aspectos de gestión de negocios proveyendo este “bien público” complementario. La tercera es la **externalidad** de la actividad emprendedora. El CMD les provee la infraestructura porque busca generar un aprendizaje colectivo entre los emprendedores incubados y con quienes les prestan asesoría. Aunque el programa define como beneficiarios a los emprendimientos con base en el diseño, lo cultural o el turismo, en los hechos la PDP comprende a numerosos sectores de la economía, por lo que la definimos como **horizontal**. Esta PDP se articula a la vez con otras PDP de intervención de mercado (subsidios).

En relación con las **capacidades involucradas** en la implementación de IncuBA, el inicio del programa se vio marcado por el acceso a un recurso fundamental: el edificio propio, con las características de un predio que fomenta el desarrollo productivo y la cultura del barrio, a la vez que funciona como centro de oficinas gubernamentales.

La **capacidad para el desarrollo de los recursos humanos** fue construida en los primeros años de implementación del programa y la estabilidad de los integrantes del equipo de trabajo, durante esos primeros años, permitió acumular conocimientos e incorporar modificaciones a la estructura y a los servicios del programa. El apoyo que obtuvo el CMD por parte de las autoridades ministeriales también fue clave porque esa **capacidad política** externa permitió el **desarrollo del equipo** en dos instancias cruciales del programa: i) en la primera etapa, mediante alianzas con la red de contactos del CMD (Red de amigos del CMD, empresarios y expertos en sectores industriales intensivos en diseño), se fortaleció mucho al equipo de IncuBA, y ii) en la tercera, con el shock del cambio de autoridades y la mala gestión de la nueva dirección (que generó la disolución de este equipo en la segunda etapa), la capacidad política de vinculación con otras áreas del Ministerio de Desarrollo Económico permitió articular actividades con la Incubadora Tecnológica de Buenos Aires (Baitec) y volver a rearmarlo.

Un elemento clave a destacar en la historia del CMD, y sobre todo del programa IncuBA, es el cambio de gestión que ocurrió a finales de 2007. La directora que asumió en ese momento interrumpió casi todos los programas existentes. Este episodio llama la atención sobre el peso que asumen las “gestiones” políticas en el éxito de las políticas públicas: a pesar de contar con el edificio, los recursos y el aprendizaje de un equipo que venía trabajando bien, un cambio de autoridad –que conllevó una mala administración del CMD–, afectó negativamente a los programas que se venían implementando. En países como Argentina, la rotación de autoridades

tiende a implicar que se interrumpan las políticas y se vuelva a empezar de cero. Cuando rotan las autoridades, se suele reinaugurar la oferta programática debido a que se suele asociar a las políticas con el “color político” del gobierno que las lanzó, lo cual dificulta el éxito de planes y programas que precisan contar con un desarrollo intertemporal para alcanzar sus objetivos. Esto se notó, sobre todo, en el caso del programa IncuBA. Con el cambio de gestión se fueron casi todos los empleados que habían sido clave en la historia del programa. Luego de la disolución del equipo que lo inauguró, no quedaron muchas capacidades instaladas y recién un tiempo después se volvió a lanzar el programa casi de cero. Ese episodio indica que incluso ante la presencia de infraestructura, apoyo político interno y externo, así como el acceso a recursos, muchas veces estos **no alcanzan para implementar políticas si estas, además, no muestran estabilidad**. Este último elemento es clave porque permite generar aprendizaje organizacional, aprendizaje del equipo, mejora iterativa de procesos, difusión, construcción de prestigio y –sobre todo– desarrollo de capacidades en los organismos públicos, más allá de los shocks provenientes del contexto político-institucional.

E. El caso del Programa de Incorporación de Diseño (CMD)

El programa

El Programa de Incorporación de Diseño (en adelante, PID) fue creado en 2002. Tal como se mencionó en la sección 4, el CMD coordina asesoramientos en dos modalidades: la implementada por el programa “**operaciones por sistemas de valor**”, del que se realizaron cinco proyectos en el período 2002-06 y uno en 2011, y la llevada a cabo por el programa de “**incorporación de diseño**” que se implementó en 2013, año en el que se realizaron 43 proyectos.

(i) El **programa “operaciones por sistemas de valor”** buscó transmitir, mediante una experiencia concreta de trabajo de PyME con diseñadores, cómo el diseño contribuye en las empresas. Ofrecía a los eslabones de una cadena de valor (se seleccionaba una cadena por año) la posibilidad de trabajar entre ellos y con diseñadores en el desarrollo de un producto. El CMD coordinaba el programa: realizaba la convocatoria y la selección de las PyME y los diseñadores (o estudios de diseño), el asesoramiento en algunas instancias del desarrollo del producto y la articulación con otras entidades, como institutos de investigación (INTI, INTA), cámaras empresarias o secretarías de la nación. Las PyME seleccionadas costeaban los proyectos de los productos realizados con los diseñadores. La directora del programa era una diseñadora industrial

con formación de posgrado y 15 años de experiencia laboral en las principales empresas de diseño en Italia. Formó a varios diseñadores industriales en la perspectiva del diseño estratégico que incorporó a su equipo de trabajo en el CMD. Los proyectos se realizaron con las cadenas de valor foresto-mueblera (Eucalis, Salix, Brico y Lenga), de productos de bazar (Objetos cotidianos) y de marroquinería con piel de chinchilla (Piel plata). La selección de las cadenas de valor se fundamentó en estudios realizados previamente por el Ministerio de Producción de la Ciudad en los que muebles (y objetos de decoración) y moda se destacaban como sectores en crecimiento. En cuanto al alcance, los programas tuvieron entre 10 y 30 participantes en cada edición. Aunque el número de beneficiarios se fue incrementando en cada programa, no lograron “escalarlo”.³⁰ Por último, en cuanto a la vinculación entre los eslabones de la cadena, esta funcionó durante el desarrollo del producto pero no prosperó cuando los productores y los comercializadores de los productos debieron fijar las condiciones de las operaciones para la comercialización de los mismos en el mercado.

(ii) El “**programa de consultoría en diseño estratégico**” ofrece a las PyME un asesoramiento integral subsidiado mediante la realización de una consultoría intensiva en diseño estratégico, a cargo de equipos profesionales conformados por estudios de diseño especializados. Una vez finalizada la consultoría, la institución o empresa beneficiaria recibe un *brief* y un plan estratégico de diseño. Este último consiste en una guía de acciones, a corto y mediano plazo, para llevar adelante el proceso de incorporación de diseño. El CMD subsidia el 70% del costo de los honorarios profesionales de los consultores. La empresa o institución beneficiaria abona al estudio consultor el 30% restante una vez finalizada la consultoría. En 2013 el cupo previsto fue de 48 empresas y solo se inscribieron 43.³¹ El cupo de 2014 alcanzaba a alrededor de 31 empresas.³²

³⁰ Los seis programas involucraron un total de 71 PyME y 60 estudios de diseño. Solo hay cinco estudios de diseño que participan en dos programas. No obstante, es importante destacar que el alcance geográfico del programa sí excedió los límites de la jurisdicción del CMD. Por ejemplo, en todos los programas con las cadenas de valor foresto-muebleras los proveedores de materias primas y productores estaban localizados en diferentes provincias,

³¹ Estas empresas pertenecían a las siguientes industrias: discográfica, editorial, de mueblería, de indumentaria, de *software*, de equipamientos de laboratorio, de medicamentos, de turismo, de cosmética, entre otras.

³² La resolución de la segunda edición del programa (Núm. 369/2014) establece un cupo presupuestario de US\$312.000 que equivale a 24 empresas. Para aumentar la cantidad de inscriptos al programa la modalidad de convocatoria se modificó, introduciéndose la figura de “entidades promotoras”, que son las encargadas de buscar, seleccionar y presentar empresas y/o instituciones y de brindar asistencia para su inscripción. Estas entidades serán, principalmente, cámaras industriales sectoriales (como la Cámara del Libro y la Cámara de Fabricantes de Muebles, Tapicerías y Afines [Cafydma]) u organizaciones que nucleen PyME (como el Instituto PyME del Banco Ciudad y la Cámara Argentina de la Mediana Empresa [CAME]). Esta vinculación busca no solo ampliar la difusión de la

Las capacidades involucradas:

Al igual que en el caso de Gestión de Diseño, el PID del CMD tiene un componente clasificable en el tipo **provisión de un bien público**, a la vez que tiene otro componente clasificable en el tipo **intervención de mercado**. La PDP es de tipo **horizontal**. El PID buscó mitigar varias fallas de mercado. En la primera modalidad esta PDP buscó superar **tres fallas de mercado**. La primera es la **externalidad** positiva que genera la incorporación de prácticas de diseño, ya mencionada en el caso de Gestión del Diseño. La segunda es un problema de **coordinación** entre los diferentes eslabones de la cadena de valor seleccionada. La tercera es la **provisión de un bien público** (información con respecto a la contribución de la incorporación de diseño en las PyME argentinas), ya mencionada en el contexto de las PDP descriptas anteriormente. En la segunda modalidad, la PDP procuró explotar la **externalidad** positiva en la incorporación de prácticas de diseño focalizadas en diseño estratégico. En cuanto al tipo de PDP según la intervención de mercado, mientras que la primera modalidad es del tipo **provisión de bien público** por el rol de coordinación que asume la ADP entre los diferentes eslabones de la cadena de valor y de planificación de la actividad desarrollada por cada eslabón, la segunda modalidad, en cambio, es una **intervención de mercado horizontal**, dado que subsidia una asistencia en diseño estratégico.

Con relación a las capacidades que involucraron estos programas, la historia del PID muestra que la **capacidad política externa**, usualmente mencionada como clave para implementar políticas públicas en cualquier área sectorial, no siempre es suficiente. Cada caso es un conjunto específico de condiciones que, combinados de la manera adecuada, permiten alcanzar los resultados deseados. De hecho, pese a tener capacidad política, a través del PID, se puede observar lo difícil que puede ser construir capacidades y sostenerlas en un contexto político institucional adverso (como el cambio de autoridades y la mala gestión del año 2007). Un ejemplo de ello fue cuando en 2008 el CMD colaboró en el diseño del programa Gestión del Diseño desarrollado por la UIA y el INTI DI. El entonces responsable del IMDI del CMD participó de varias reuniones en las que se definieron los lineamientos generales del programa. Inicialmente, se había acordado entre las partes la intervención del CMD en la instancia de implementación del programa con las

convocatoria sino que también forma parte de una estrategia de largo plazo que concibe a estas organizaciones como socias para promover la incorporación de la gestión de diseño en las empresas.

firmas postuladas radicadas en la CABA. No obstante, el programa fue implementado por el INTI DI. Es probable que, en un contexto organizacional de un CMD debilitado por el cambio de autoridades de 2007, la UIA haya desconfiado. Asimismo, el contexto político de la nación tampoco favoreció la búsqueda de un trabajo articulado entre la ADP dependiente del Ministerio de Industria (INTI DI), en aquel entonces con la reciente asunción de la Ministra Giorgi, y la agencia del Gobierno de la Ciudad.

Sin dudas, el CMD mostró capacidad para atraer profesionales de prestigio y trayectoria que posibilitaron diseñar nuevos programas. Contrató profesionales valiosos no solo por sus conocimientos técnicos sino también por su vocación emprendedora. Sin embargo, no logró retenerlos cuando enfrentó un shock del contexto político-institucional que llevó a una mala gestión de las autoridades de ese período. Podría argumentarse que contar con el apoyo político de los funcionarios de más alto rango como “paraguas” para algunas decisiones no es una capacidad lo suficientemente fuerte como para poder “apalancarse” ante situaciones críticas como, por ejemplo, el poder persuadir a un actor sólidamente organizado (como la UIA) y convencerlo de que el CMD podía implementar la PDP. Tal vez esto se vincule con un problema jurisdiccional que implique que incluso obtener el mayor apoyo político no alcanza en un contexto de organización federal.

7. Análisis comparado

En el contexto de este trabajo, se examinaron las capacidades que requieren las ADP para implementar PDP de diseño y se observó que son indisolubles del contexto político argentino. En concreto, dada la baja institucionalidad formal existente en el Estado argentino, los shocks del sistema político afectan a las agencias estatales. Tanto los cambios en las prioridades de política de gobierno, los vinculados al diseño en tanto factor de promoción de la competitividad de las empresas, como la rotación de actores del gabinete, inciden en las capacidades. Estos factores contextuales escapan al control de las propias ADP, por lo que no pueden operar sobre ese “límite” que condiciona mucho de su accionar. Los casos estudiados indican que, justamente, cualquier cambio en la cúpula política, afecta a las ADP que tienen mayor nivel jerárquico funcional y visibilidad política. Un hallazgo del trabajo es que la “visibilidad política” de las ADP con mayor jerarquía funcional dentro de la estructura estatal puede ser contraproducente para la continuidad de sus programas. El CMD es “el niño mimado” de la CABA y del Jefe de Gobierno, y el

Ministerio de Industria es muy cercano a la presidencia. Ante cambios en las autoridades del gabinete y/o de las líneas estratégicas del gobierno, los programas suelen interrumpirse o se los “deja agonizar”. Es decir, el apoyo político es útil a las PDP “mientras dura” pero no necesariamente ayuda a construir capacidades en las agencias.

Al mismo tiempo, y ligado con este primer hallazgo, surge que las capacidades organizacionales son clave para diseñar e implementar las políticas examinadas. En particular, la combinación de autonomía, flexibilidad organizacional y estabilidad de los recursos humanos se convierte en un conjunto de capacidades cruciales. Evidentemente, la autonomía organizacional se vincula, también, a la “cercanía” del poder político central.

De hecho, se observa un gradiente en cuyo extremo “alto” –en términos de capacidades– se encuentra el INTI. Esta ADP es descentralizada, asume una forma organizacional flexible, se ordena en función de centros autónomos, tiene capacidad de vincularse con el sector privado, etc. En el otro extremo, se encuentra el Ministerio de Industria que, por ser parte de la administración central, es rígido, tiene una estructura organizacional heredada casi desde la época del Presidente Juan Domingo Perón, ostenta poca flexibilidad y está extremadamente sujeto a los cambios de gabinete. En cambio, el INTI está más “protegido” de los cambios en el gabinete ministerial y de los “shocks políticos”, lo que le brinda mayor posibilidad de mantener de manera más estable su propia “agenda”. En el “medio”, se encuentra el CMD, que combina cercanía al poder político, por ser parte de la administración central de la ciudad, pero asume una forma organizacional más flexible, mostrando, en consecuencia, resultados mixtos: logran avanzar en ciertos programas de manera exitosa pero están muy sujetos a los cambios en la cúpula política, que incide en la estabilidad de los recursos humanos, lo que los torna más vulnerables en ciertas áreas de intervención.

Los casos estudiados muestran que a mayor cercanía de la toma central de decisiones políticas, mayor “peligro” hay de quedar expuesto a la volatilidad política y mayor rigidez organizacional se observa por formar parte de la administración central. Esto es contra-intuitivo en relación con la idea de que un mayor apoyo o una mayor voluntad política deberían generar un mayor desarrollo de capacidades. En cambio, la capacidad política interna sí le sirve a la alta dirección para ir construyendo legitimidad ante sus superiores, como en el caso de los centros del INTI.

En consecuencia, a la hora de examinar qué capacidades desarrollar en las agencias para implementar PDP, queremos destacar que las capacidades organizacionales importan para las intervenciones en políticas de diseño. Y entre ellas, aparecen como cruciales –en el contexto argentino– la necesidad de cierto grado de autonomía para vincularse con el sector privado y la capacidad para atraer y retener a los recursos humanos. Más aún, como ya se mencionó, encontramos que la combinación de flexibilidad organizacional con estabilidad de los recursos humanos es clave en los cargos directivos de línea.

Ahora bien, la autonomía organizacional, la flexibilidad y la estabilidad de las personas que se obtienen por estar “preservados” de la toma central de decisiones, también acarrearán una “pérdida” en la capacidad de alcance. Evidentemente, existe un *trade-off* entre ganar cierta independencia en relación con la volatilidad contextual y lograr un mayor alcance relativo en los programas. Por ejemplo, cuando el PND implementa el Sello, este puede tener un gran alcance si la ministra lo impulsa y apoya. Sin embargo, esto tiende a ser “episódico”, puesto que se basa en un apoyo político puntual y externo que, además, en algunas oportunidades conlleva una “inyección” de presupuesto, pero no genera construcción de capacidades internas.

Sin dudas, los recursos humanos son el principal capital de las instituciones, pero sus capacidades “florece” en contextos organizacionales propicios. Las organizaciones deben tener la capacidad de atraerlos, dejarlos emprender y retenerlos a través del tiempo. Si la organización es muy rígida y atrae personas idóneas pero no les da la posibilidad de emprender, como en el caso del Ministerio de Industria, las personas se terminan yendo. Y en esos casos, resulta que, a la falta general de estabilidad de las reglas en el país, se le suma la rotación de los recursos humanos, generando que no se logre construir capacidades. Al mismo tiempo, si se tiene capacidad de atraerlas pero no se las puede retener (como en el caso del CMD, debido a su sujeción a los cambios políticos), tampoco se logra combinar estos factores, que se precisan para construir capacidades en contextos de institucionalidad formal débil y volátil.

Los casos ilustran estos hallazgos: en el caso del PND del Ministerio de Industria, dado que el programa forma parte de la administración central y la gestión actual está centralizada en la figura de la ministra, su propia forma organizacional inhibe tanto a las ideas emprendedoras como la atracción y retención de talento. El PND es un programa con poca jerarquía dentro de la estructura del Ministerio, y está circunscripto dentro de una subsecretaría con escaso margen de acción propio para generar nuevas acciones. No tiene capacidad de generar información relevante

para intervenir en el área sectorial de manera eficaz y/o eficiente, no tuvo estabilidad presupuestaria hasta hace muy poco, cuenta con un equipo de personas poco estable y contratadas por fuera de la planta permanente (es decir, sin la estabilidad propia del sector público). Sin embargo, cuando el poder político lo decide, las acciones pueden adquirir “visibilidad” rápidamente, como lo ilustra el programa Sello. El apoyo político de las autoridades impulsa la implementación de una PDP, pero no se logra la construcción de capacidades en la ADP.

Las capacidades de los dos centros del INTI responden, en gran medida, a las capacidades de la ADP que los engloba. El INTI tiene autonomía y flexibilidad organizacional. Cada centro puede constituir su consejo directivo con partes interesadas, lo que les permite generar lazos estrechos con el sector privado. No obstante, en los centros INTI analizados estas capacidades se combinan con una clara visión estratégica y la alta capacidad emprendedora de sus directoras. Estos centros generan información pertinente para intervenir sectorialmente a través de sus acciones y, aunque tienen un presupuesto estable escaso, logran ampliar su capacidad presupuestaria a partir de las alianzas que establecen con otros actores de los ámbitos público y privado. A su vez, la posibilidad de planificar les permite desarrollar la capacidad de atraer y contratar perfiles profesionales idóneos, que llevan adelante su carrera dentro de la organización. El INTI cuenta con su propio escalafón, diferente al de la administración central (que tiene el Ministerio de Industria) con beneficios acordes a los reclamos sindicales de la ADP. De alguna manera, están más aislados de los shocks del contexto político y eso les permitió construir capacidad política interna, a través de acciones concretas. Es decir: existe un contexto organizacional favorable al emprendedorismo de personas idóneas que logran llevar a cabo sus proyectos, obteniendo aprendizajes, generando capacidades y construyendo, en base a todo eso, apoyo político dentro de la ADP. Por supuesto, el *trade-off*, en este caso, es que tiene muy buena capacidad de lograr sus objetivos, pero estos tienen un alcance acotado por estar justamente más “aislados” políticamente.

El CMD muestra una mezcla de las características de Industria y del INTI. Está organizacionalmente “cerca” de la toma de decisiones de política, por lo que se encuentra mucho más expuesto a la volatilidad política y a los cambios de gabinete pero, a la vez, tiene una forma organizacional menos refractaria a la innovación y a los lazos con el sector privado que un ministerio de la administración central de la nación. Ahora bien, el CMD está cerca del poder político pero de la CABA que, por supuesto, tiene otra escala que la nación. Asimismo, esta ADP

desarrolló capacidad para generar información y cuenta con estabilidad de recursos financieros. Sin embargo, de manera consistente con su exposición al nivel político, muestra menos capacidad para retener a la gente talentosa –debido a los cambios de gabinete y a la fragilidad institucional– que sí logra atraer. Es por ello que muestra resultados mixtos. En algunas áreas logra construir capacidades pero, en otras, se ve debilitado por la volatilidad mencionada.

Por último, muchas veces los análisis de sentido común concluyen que las capacidades del sector público dependen de la voluntad política. Sin embargo, la investigación muestra que es preciso diferenciar entre la capacidad política interna que construyen los actores a cargo de los programas concretos, y la situación política en una coyuntura política determinada, ligada a contar con el apoyo (o no) de los altos mandos políticos. La capacidad política interna es crucial y parece poder construirse en ciertos contextos organizacionales específicos, puesto que la toma de decisiones en cuanto al tipo de intervención que se llevará a cabo recae en la alta dirección pública (cargos directivos no políticos) y, por ende, se mantiene dentro de la ADP. Esta capacidad se puede desarrollar en base al trabajo profesional de funcionarios públicos emprendedores que construyen legitimidad política en base a sus acciones. También se relaciona con la capacidad de generar alianzas con actores relevantes del sector privado que quizá puedan darle cierta estabilidad ante los cambios de los vientos políticos.

8. Reflexión final y discusión

El análisis muestra que las capacidades que aparecen como clave para implementar políticas de diseño constituyen una combinación de flexibilidad organizacional con estabilidad los recursos humanos que permitan construir capital político interno para que las autoridades políticas no decidan “desarmar” las políticas vigentes. El proceso que conduce a este tipo de construcción puede interpretarse a la luz del enfoque de “institucionalización como equilibrio” presentado en Scartascini y Tommasi (2012 y 2014).³³ Si una agencia en particular tiene una gran reputación de desarrollo profesional, gran reconocimiento público, un horizonte de estabilidad y credibilidad tanto para los profesionales que pueden formar parte de ella, especializarse y adquirir capital humano específico, como para otras partes interesadas (*constituencies*) relevantes, tales como las empresas del sector con el que la agencia se relaciona y otros actores dentro del sector público, es muy posible que esto genere una dinámica virtuosa en la cual:

³³ Dicho enfoque se aplica a otra organización, el Congreso, en Palanza, Scartascini y Tommasi (2013 y 2014).

- Buenos profesionales estén dispuestos a invertir sus carreras de largo plazo en la organización.
- Las partes interesadas externas relevantes (por ejemplo, empresas del sector) están dispuestas a invertir recursos y tiempo en colaborar con la agencia en el desarrollo de contextos y políticas para el sector (incluyendo capacitación y otros).
- Las organizaciones burocráticas o políticas del mismo nivel también la ven como un interlocutor y socio provechoso y creíble.
- Las autoridades políticas de turno pueden encontrar beneficioso apoyarse en ellas para la implementación de las políticas que constituyen sus prioridades (y también pueden encontrar políticamente costoso debilitarla, atacarla, o poblarla de manera clientelar).
- Y, por lo tanto, es posible que se le den prioridades y recursos presupuestarios así como facilidades para la contratación y capacitación de personal adecuado.

La rigidez organizacional obstaculiza el éxito en contextos político-institucionales volátiles como el de Argentina y, por eso, la posibilidad de emprender, aliarse con actores del sector privado y establecer una coordinación informal fructífera entre personas se convierte en algo clave para que los programas funcionen. Es sabido que en casos de debilidad institucional formal se requiere poner en marcha reglas informales fuertes que puedan reemplazar a las formales. Es decir, se precisa contar con alguna fuente de estabilidad: o las reglas formales trascienden la rotación de actores, o las organizaciones funcionan bien y “resisten” a los cambios de gabinete, o las personas compensan la ausencia de las dos primeras permaneciendo en su cargos. Nuestra investigación mostró que para lograr la estabilidad de las personas en sus cargos, se precisa cierto contexto organizacional propicio y relativamente preservado de los shocks políticos contextuales.

Asimismo, se observa que las decisiones relacionadas con las intervenciones funcionan mejor cuando provienen de la alta dirección pública (cargos por debajo de los políticos pero con función ejecutiva) y se les brinda libertad para desarrollarlas, como ilustran los centros INTI. En cambio, cuando los lineamientos de política se definen en niveles jerárquicos muy altos pero no se les da autonomía a los directores para impulsarlos y, así, ir construyendo capacidades, las intervenciones parecen funcionar con varias limitaciones, como lo ilustran el caso del Sello del Ministerio de Industria y en alguna medida los programas IncuBA y de incorporación de diseño del CMD.

Así como no es trivial recordar que las organizaciones y las personas que forman parte del aparato estatal restringen o facilitan las posibilidades de éxito de la implementación de las políticas, otro tema no menor es contar con recursos financieros. Ahora bien, aunque el sentido común indica que disponer de un presupuesto es clave como condición necesaria para implementar políticas, el análisis muestra que, además de contar o no con recursos, la clave está en cómo se combinan el presupuesto y las formas organizacionales. Desde ya que no disponer de recursos económicos para acciones que así lo requieren (como las políticas que financian a diseñadores y PyME) es un problema. Sin embargo, ante la igualdad en la escasez de recursos económicos, la forma organizacional adquiere un rol clave. Esto se nota con claridad en el contraste entre los centros del INTI y el PND. Aun perteneciendo ambos al ámbito nacional de gobierno, como el PND funciona dentro de la administración central (Ministerio de Industria) pero el INTI es descentralizado y sus centros tienen mucho margen de acción, reaccionan de forma muy diferente ante la misma restricción de recursos. El PND se queda sin margen de acción y, en cambio, los centros del INTI establecen alianzas con el sector privado, dado que su forma organizacional lo permite.

Otro hallazgo interesante es que las agencias no solo necesitan desarrollar capacidad para llegar a las PyME sino también para elaborar un modo de trabajo efectivo con ellas. En algunos casos las PyME tienen una actitud escéptica con respecto al aporte que puede realizar el diseño a su competitividad; en otros las empresas tienen un mayor optimismo en cuanto a la contribución del diseño, pero experimentan una gran incertidumbre sobre cómo podrían incorporarlo. Un camino para llegar a las PyME son los diseñadores. En las ADP analizadas, la baja capacidad de llegada a las PyME reside en las estrategias pasivas de aquellas. Esto podría resolverse con una búsqueda activa de beneficiarios de sus PDP, lo cual requeriría recursos que no existen debido a un apoyo político que tampoco se hace presente.

Se observa que las PDP se enmarcan en contextos político-institucionales específicos, que pueden potenciar o debilitar, aumentar o disminuir los márgenes de acción y/o facilitar u obstaculizar horizontes de largo plazo. Sin dudas, distintas ADP aprovechan de diferente manera las oportunidades que les ofrece el contexto (dependiendo de las características de las personas que las lideran en coyunturas específicas, según las características del problema público a entender y según la organización del sector económico sobre el que operen). El INTI Textiles supo aprovecharlo: al menos en casos de políticas relativamente novedosas, como son las de diseño, y

en un contexto institucional como el argentino, fueron cruciales el emprendedorismo de los líderes dentro de las ADP, su visión de largo plazo y algo de “fortuna” en términos del contexto político-institucional. Esas capacidades hicieron que fueran capaces de establecer relaciones virtuosas con organizaciones empresariales (APP) y con otros actores del sector y, al menos en el segmento en el que se especializaron, lograron ser un actor relevante de largo plazo que ayuda a la incorporación del diseño en la lógica general del sector en Argentina. De hecho, es importante enmarcar al INTI Textiles en el contexto de la estructura organizacional y las características institucionales y políticas generales del INTI, puesto que el análisis del INTI DI refuerza este aprendizaje. Si una organización se embarca en el diseño y la implementación de una política que supera ampliamente sus capacidades, es probable que esta fracase (aunque sea “la política ideal”). En suma, dado que la elección de instrumentos de política pública debe guiarse por la adecuación (*match*) entre los requerimientos de las políticas y las capacidades existentes (Crespi et al., 2014), el INTI parece ser una ADP a la que se le puede asignar la responsabilidad de una determinada PDP.

Una última enseñanza que surge del estudio es que para examinar las capacidades de las agencias se precisa una mirada bastante micro que examine la adecuación entre capacidades y acciones de política pública, así como la adecuación de estas con el ambiente institucional general. En un país como Argentina, parece ser más importante que la organización les otorgue espacio de innovación a personas creativas e idóneas que desarrollen metodologías de trabajo que se reproduzcan a través del tiempo, obteniendo continuidad y calidad en las acciones, que contar con infraestructura sin personas idóneas que desarrollan intervenciones estables. Desde ya que una combinación de ambos aspectos sería mejor aún pero, sin dudas, el hallazgo crucial es que la idoneidad, la capacidad de emprender y liderar, así como la permanencia de ese tipo de personas, importan al examinar capacidades de los organismos del sector público.

Por último, queremos dejar apuntado que sería muy valioso, en el contexto del proyecto más amplio en el cual este trabajo se enmarca, especular sobre el papel que las instituciones internacionales como el BID pueden desempeñar (y de hecho desempeñan) en estos procesos de construcción (o no) de capacidades, dadas las observaciones sobre continuidades y discontinuidades de funcionamiento, y sobre visibilidad política de las intervenciones.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. 1996. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bambaci, J, P. Spiller y M. Tommasi. 2007. "The Bureaucracy". En: P. Spiller y M. Tommasi (eds.), *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge, Nueva York, Melbourne, Madrid, Ciudad del Cabo, Singapur, São Paulo: Cambridge University Press.
- Becerra, P. 2013. *Diez años del CMD*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Bisang, R., A. González, J. C. Hallak, A. López, D. Ramos y R. Rozemberg. 2014. "Public-private Collaboration on Productive Development Policies in Argentina." Documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Boone, C. 2012. "Territorial Politics and the Reach of the State: Unevenness by Design." Conference on "Stateness" in Latin America in the 21st Century, Santiago (Chile).
- Bruce, M., Cooper, R. y D. Vázquez. 1999. "Effective Design Management for Small Businesses." *Design studies*, 20(3):297-315.
- Centro de Investigación y Desarrollo Textil (INTI Textiles). 2014. "Centro de Investigación y Desarrollo Textil". Buenos aires: INTI. Disponible en: <http://www.inti.bog.ar/textiles/> [último acceso: 23/05/2014].
- Centro de Investigación y Desarrollo en Diseño Industrial (varios años). *Anuario*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Ministerio de Industria.
- Centro Metropolitano de Diseño. 2014. "Ministerio de Desarrollo Económico, CMD". Buenos Aires: CMD. Disponible en: <http://www.cmd.gov.ar> [último acceso: 16/05/2014].
- Chudnovsky, M. 2014. *Capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa*. Tesis Doctoral en Ciencia Política. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Cornick, J. 2013. "Public Sector Capabilities and Organization for Succesful PDPs." Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)
- Cortázar, J. C. 2013 "Learning from Best Practices in Public and Social Management: A Methodological Proposal." Nueva York: UNPAN. Disponible en: <http://www.unpan.org/>.

- Cosas que pasan. 2014. Cosas que pasan. Disponible en: <http://elhombrecitodelsombbrerogris.blogspot.com.ar/p/ipc-y-tcre.html> [último acceso: 21/02/2014].
- 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.
- Devlin, R. y G. Moguillansky. 2011. *Breeding Latin American Tigers. Operational principles for rehabilitating industrial policies*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2014. "Documentación Hacienda". Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/presupuesto2013_final/index.php [último acceso: 27/07/2014].
- Gorb, P. y A. Dumas. 1987. "Silent Design". *Design studies*, 8(3):150-156.
- Hertenstein, J. H. y M. B. Platt. 1997. "Developing a Strategic Design Culture." *Design Management Journal* (Former Series), 8(2):10-19.
- Iacoviello, M., L. Zuvanic y M. Tommasi. 2003. "Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina". En: G. Schweinheim (ed.), *Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires: AAEAP.
- INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial). 2014a. *Instituto Nacional de Tecnología Industrial*. Disponible en: <http://www.inti.gob.ar/> [último acceso: 03/06/2014].
- , 2014b. *Centro de Investigación y Desarrollo en Diseño Industrial*. Disponible en: <http://www.inti.gob.ar/prodiseno> [último acceso: 03/06/2014].
- INTI DI. 2014. *3ª Jornada Nacional de Diseño: La Innovación como Estrategia de Diseño*. Disponible en: <http://www.inti.gob.ar/prodiseno/pdf/unamiradatotal.PDF> [último acceso: 16/05/2014].
- Kocher, M. 2010. "State Capacity as a Conceptual Variable." *Yale Journal of International Affairs*.
- Lash, S. y J. Urry. 1998. *Economías de signos y espacio*. Buenos Aires: Amorrortu.
- López, A. y F. Ruffolo. 2001. *Instituto de Tecnología Industrial. La carta compromiso con el ciudadano: el caso de su implementación en el Instituto de Tecnología Industrial (INTI)*.

- Ministerio de Economía y Producción. 2003. Resolución Núm. 18/2003. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.
- Ministerio de Industria. 2013a. “Ministerio de Industria. Industria Argentina”. Disponible en: <http://www.industria.gob.ar/> [último acceso: 15/11/2013].
- , 2013b. Ministerio de Industria de la Nación. La Década Ganada, 2003-2013. Buenos Aires: Ministerio de Industria.
- , 2013c. Disposición Núm. 7/2013. Buenos Aires: Ministerio de Industria, Subsecretaría de Industria.
- , 2014. “A través de las oficinas GeNIA, 2400 PYMES en todo el país recibieron asistencia técnica para mejorar su productividad”. Publicado el 24/02/2014. Disponible en: <http://www.industria.gob.ar/a-traves-de-las-oficinas-genia-2400-PYMES-en-todo-el-pais-recibieron-asistencia-tecnica-para-mejorar-su-productividad/> [último acceso: 31/05/2014].
- Mon, L. (ed.). 2011. *Las cosas del quehacer. Debates en torno al diseño de indumentaria en Argentina*. Córdoba: Centro Cultural de Córdoba.
- Oficina Nacional de Presupuesto. 2014. Presupuestos. Buenos Aires: MECON.
- Palanza, V., C. Scartascini, C. y M. Tommasi. 2013. “A Tale of Two Latin American Congresses. Towards a Comparative Study of Institutionalization and Effectiveness.” Documento de Trabajo 111. Buenos Aires: Depto. de Economía, Universidad de San Andrés.
- , 2014. “The Institutionalization of Congress(es): A Cross-National Comparison.” *Legislative Studies Quarterly* (de próxima publicación).
- PND (Plan Nacional de Diseño). 2009. *Actos de gobierno*. Buenos Aires: Ministerio de Producción, Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.
- , 2011. *Catálogo del Sello de Buen Diseño*. Buenos Aires: Ministerio de Industria.
- , 2013. *Catálogo del Sello de Buen Diseño*. Buenos Aires: Ministerio de Industria.
- PND y Cafydma (Cámara de Fabricantes de Muebles, Tapicería y Afines. 2009. *Concurso de Empresa con Estrategia de Diseño*. Buenos Aires: PND y Cafydma.
- Potter, S., R. Roy, C. Capon, M. Bruce, V. Walsh y J. Lewis. 1991. *The Benefits and Costs of Investment in Design: Using Professional Design Expertise in Product, Engineering and Graphics Projects*. Milton Keynes, Reino Unido: Open University.

- Scartascini, C. y M. Tommasi. 2012. "The Making of Policy: Institutionalized or Not?" *American Journal of Political Science* 56(4):787-801 (octubre).
- , 2014. "Institucionalización de las instituciones políticas, y su impacto sobre las políticas públicas". En: C. Arias y G. Caballero (comp.), *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas
- Secretaria de Comunicación Pública de la Presidencia de la Nación. 2013. "Giorgi inauguró la tercera edición del Sello de Buen Diseño". Publicado en 18/11/2013. Disponible en: <http://prensa.argentina.ar/2013/11/18/45908-giorgi-inauguro-la-tercera-edicion-del-sello-de-buen-diseno.php> [último acceso: 26/11/2014].
- 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.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2010. *Políticas para la creatividad. Guía para el desarrollo de las industrias culturales y creativas*. Buenos Aires: UNESCO.
- Verganti, R. 2008. "Design, Meanings, and Radical Innovation: A Metamodel and a Research Agenda." *Journal of Product Innovation Management*, 25(5):436-456.
- Verganti, R. 2003. "Design as Brokering of Languages: Innovation Strategies in Italian Firms." *Design Management Journal* (Former Series), 14(3):34-42.
- Walsh, V. 1996. "Design, Innovation and the Boundaries of the Firm." *Research Policy*, 25(4):509-529.
- Walsh, V., Roy, R. y M. Bruce. 1988. "Competitive by Design." *Journal of Marketing Management*, 4(2):201-216.

Anexo 1

Lista de entrevistados

Ariza, Raquel (2012, 2014). Directora del Centro de Diseño Industrial del INTI.

Arrospide, Viviana (2014). Ex-coordinadora de IncuBA.

Avogadro, Enrique (2014). Subsecretario de Economía Creativa del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cervini, Analía (2014). Creadora del IMDI del CMD. Consultora en diseño estratégico.

Díaz, Juan (2014). Ex Subsecretario de Industria de la Secretaría de Industria del Ministerio de Industria de la Nación Argentina.

Ferreira, Mariana (2014). Coordinadora del Programa de Incorporación de Diseño del CMD.

Jablonka, Patricia (2014). Subgerente operativo del CMD. Ex coordinadora de IncuBA.

Mardaraz, Javier (2014). Creador y primer coordinador de IncuBA.

Marino, Patricia (2012, 2014). Directora del Centro de Textiles y Gerente de Comercialización del INTI.

Martínez, Carolina (2014). Coordinadora del PND.

Mora, Scillamá (2014). Directora General de Industrias Creativas, Subsecretaría de Economía Creativa del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pérez Zelaschi, Marina (2011). Vicedirectora del Centro de Textiles del INTI.

Ramírez, Rodrigo (2014). Coordinador de la Unidad de Transferencia del Centro de Diseño Industrial del INTI.

Risso, Laura (2014). Ex coordinadora del PND.

Rondina, Anabella (2014). Directora Operativa del CMD.

Rondina, Anabella y Camila Offenhenden (2014). Directora Operativa del CMD y coordinadora del IMDI (Instituto Metropolitano de Diseño e Innovación) perteneciente al CMD, respectivamente.

Rozemberg, Ricardo (2014). Ex director de CEP (Centro de Estudios para la Producción) del Ministerio de Industria.

Sauret, Beatriz (2014). Coordinadora del PND.

Salías, Victoria y María Locatelli Hoops (2011). Coordinadora de la Oficina de Moda y asistente de la Oficina de Moda del CMD, respectivamente (al momento de ser entrevistadas).

Anexo 2

Criterios para determinar el puntaje de las agencias de desarrollo productivo

A continuación se detallan los criterios empleados para establecer el puntaje de cada ADP para cada indicador y cada tipo de capacidad institucional:

1. **Capacidad organizacional.** Está compuesta por tres indicadores:

- a) *Estructura*: se asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP que se ubicaron en el tercer nivel jerárquico durante la mayor parte del período bajo estudio, el valor medio (2 puntos) a aquellas ADP que se ubicaron en el cuarto nivel jerárquico durante la mayor parte del período bajo estudio, y el valor bajo (1 punto) a aquellas ADP que se ubicaron fuera de la estructura formal durante la mayor parte del período bajo estudio.
- b) *Generación y uso de información*: se asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP que contasen con un área de investigación especializada y miembros de dedicación exclusiva durante la mayor parte del período bajo estudio, el valor medio (2 puntos) a aquellas ADP que tuviesen un área de investigación especializada pero no miembros de dedicación exclusiva durante la mayor parte del período bajo estudio, el valor bajo (1 punto) a aquellas ADP que realizasen tareas de investigación pero no tuviesen un área especializada, y el valor nulo (0 puntos) a aquellas ADP que no llevasen a cabo tareas de investigación.
- c) *Existencia de coordinación y tipos de coordinación entre las agencias bajo estudio*: se asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP con tres vínculos de coordinación activos durante la mayor parte del período bajo estudio, el valor medio (2 puntos) a aquellas ADP con dos vínculos de coordinación activos durante la mayor parte del período bajo estudio, el valor bajo (1 punto) a aquellas ADP con un vínculo de coordinación activa, y el valor nulo (0 puntos) a aquellas ADP sin vínculos de coordinación activa.

El indicador de estructura fue ponderado con 0,5, mientras que los otros dos con 0,25.

2. **Presupuesto.**

- a) *Monto asignado por año a cada agencia*: se asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP que luego de descontar por los gastos relacionados con su funcionamiento (insumos de trabajo, salarios, servicios, etc.), aún contasen con recursos asignados mediante la ley de presupuesto para llevar a cabo programas durante la mayor parte del período bajo estudio, y el valor medio (2 puntos) a aquellas ADP que luego de descontar

los gastos señalados, aún tuviesen recursos para llevar a cabo programas durante la mayor parte del período bajo estudio. Sin embargo, estos no les han sido asignados mediante la ley de presupuesto, sino provistos por el nivel jerárquico del que dependían. Asimismo, se asignó el valor bajo (1 punto) a aquellas ADP que ni siquiera contaban con recursos provistos por el nivel jerárquico del que dependían para llevar a cabo programas durante la mayor parte del período bajo estudio.

- b) *Estabilidad del presupuesto*: se asignó el valor alto (3 puntos) a una ADP si el monto asignado (a esta y/o al ministerio u organismo descentralizado al que pertenece) era estable a lo largo del período bajo estudio, el valor medio (2 puntos) a una ADP si el monto asignado presentaba entre uno y tres recortes importantes a lo largo del período bajo estudio, el valor bajo (1 punto) a una ADP si el monto asignado presentaba más de tres recortes importantes a lo largo del período bajo estudio, y el valor nulo (0 puntos) a una ADP si no se le destinó un presupuesto propio durante la mayor parte del período bajo estudio.
- c) *El origen de los ingresos de la agencia*: se asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP con capacidad para extraer recursos (mediante la venta de productos y servicios) y acceder al 100% directamente, el valor de medio (2 puntos) a aquellas ADP con capacidad para extraer recursos pero con acceso directo a menos del 100%, el valor de bajo (1 punto) a aquellas ADP con capacidad para extraer recursos pero no para acceder a ellos directamente, y el valor nulo (0) a aquellas ADP sin capacidad para extraer recursos.

El primer indicador fue ponderado con 0,75, mientras que los otros dos con 0,125.

3. Capacidad de los recursos humanos.

- a) *Perfiles*: se asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP cuyo porcentaje de profesionales superase el 75% en promedio durante el período bajo estudio, el valor medio (2 puntos) a aquellas ADP cuyo porcentaje de profesionales se encontrase entre el 50% y el 75% en promedio durante el período bajo estudio, el valor bajo (1 punto) a aquellas ADP cuyo porcentaje de profesionales se hallase entre el 25% y el 50% en promedio durante el período bajo estudio, y el valor nulo (0 puntos) a aquellas ADP cuyo porcentaje de profesionales fuese inferior al 25% en promedio durante el período bajo estudio.

- b) *Estabilidad del equipo*: se asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP cuyo porcentaje de retención³⁴ fuese superior al 75%, el valor medio (2 puntos) a aquellas ADP cuyo porcentaje de retención estuviese entre el 50% y el 75%, el valor bajo (1 punto) a aquellas ADP cuyo porcentaje de retención estuviese entre el 25% y el 50%, y el valor nulo (0 puntos) a aquellas ADP cuyo porcentaje de retención fuese inferior al 25%.
- c) *Modalidad de contratación*: se asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP cuyo porcentaje de planta permanente, transitoria y contratados mediante Ley de Contrato de Trabajo (en el caso del INTI) o Ley Marco (en el caso del Ministerio de Industria) superase el 75% en promedio durante el período bajo estudio, el valor medio (2 puntos) a aquellas ADP cuyo porcentaje se encontrase entre el 50% y 75% en promedio durante el período bajo estudio, el valor bajo (1 punto) a aquellas ADP cuyo porcentaje estuviese entre el 25% y el 50%, y el valor nulo (0 puntos) a aquellas ADP cuyo porcentaje fuese inferior al 25%.

El primer indicador fue ponderado con 0,60, el segundo con 0,30 y el tercero con 0,1.

4. Alcance.

- a) *Capacidad de llegar al público objetivo*: se asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP que hubiesen conseguido llegar al público definido como objetivo, el valor medio (2 puntos) a aquellas ADP que hubiesen conseguido llegar al público definido como objetivo para un conjunto determinado de programas o políticas, el valor bajo (1 punto) a aquellas ADP que hubiesen conseguido llegar a parte del público definido como objetivo para un conjunto determinado de programas o políticas, y el valor nulo (0 puntos) a aquellas ADP que no hubiesen conseguido llegar al público definido como objetivo ni siquiera de forma parcial.
- b) *Estrategia de alcance*: se asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP que presentasen una estrategia activa para llegar a su público objetivo durante la mayor parte del período bajo estudio, el valor medio (2 puntos) a aquellas ADP que presentasen una estrategia mixta (una combinación de activa y pasiva) durante la mayor parte del período bajo estudio, el valor bajo (1 punto) a aquellas ADP que presentasen

³⁴ El porcentaje de retención se calculó como la cantidad de personas que ingresaron y se quedaron, sobre el total de las personas que ingresaron a la ADP.

una estrategia pasiva durante la mayor parte del período bajo estudio, y el valor nulo (0 puntos) a aquellas ADP que no tuviesen una estrategia definida durante la mayor parte del período bajo estudio.

El primer indicador fue ponderado con 0,75, mientras que el segundo con 0,25.

5. Capacidad política.

- a) *Construcción de apoyo político para el “lanzamiento” de las políticas:* se le asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP que contaron con el apoyo de la máxima autoridad de la jurisdicción y de la institución durante la mayor parte del período bajo estudio, el valor medio (2 puntos) a aquellas ADP que al menos contaron con el apoyo de la máxima autoridad de la institución, el valor bajo (1 punto) a aquellas ADP que, si bien no contaron con el apoyo de ninguna de las dos, estas al menos no les impidieron llevar a cabo su trabajo, y el valor nulo (0) a aquellas ADP que vieron obstaculizadas sus tareas por las autoridades.
- b) *Generación de alianzas:* se le asignó el valor alto (3 puntos) a aquellas ADP que lograron construir alianzas con el sector industrial, el sector académico y el tercer sector, el valor medio (2 puntos) a aquellas ADP que construyeron alianzas con el sector industrial y con alguno de los otros dos sectores (el sector académico o el tercer sector), el valor bajo (1 punto) a aquellas ADP que construyeron alianzas con el sector académico o el tercer sector, y el valor nulo (0) a aquellas ADP que no generaron alianzas.

Los dos indicadores fueron luego promediados (con igual ponderación).