Políticas Públicas y Sistemas: una propuesta desde el enfoque del Sistema Social de Producción a partir del análisis de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Comba Daniel Alberto y Sosa Sálico Milagros.

Cita:

Comba Daniel Alberto y Sosa Sálico Milagros (2010). *Políticas Públicas y Sistemas: una propuesta desde el enfoque del Sistema Social de Producción a partir del análisis de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/288>

Políticas Públicas y Sistemas: una propuesta desde el enfoque del Sistema Social de Producción a partir del análisis de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Autores:

Mgter. María de los Milagros Sosa Sálico (UNL; UCSF)

Lic. Daniel A. Comba (IIETE-UNL; UCSF)

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

Resumen:

El presente trabajo realiza una propuesta de análisis de políticas públicas (PP), contextualizando a las líneas de acción estatales en el marco de Sistema Social de Producción (SPP). La utilidad de este enfoque, permite dar cuenta de la diversidad contextual en que operan las PP, y la forma en que estas se articulan escalarmente hacia arriba y hacia abajo, tanto entre la distintas instancias de gobierno, como en las distintas escalas geográficas (local-regional-nacional-global, etc.).

Para esto, (a) en un primer apartado se presenta y discute el enfoque de SSP, rastreando algunos de sus antecedentes teóricos, discutiendo algunos aspectos del enfoque sistémico, e identificando los distintos componentes del mismo; (b) luego, en un segundo apartado, proponemos concebir -desde este enfoque-, a las PP como ámbitos y flujos de conexión entre diferentes subsistemas del SSP; (c) en un tercer apartado, planteamos como, a partir de esta propuesta, se pueden desarrollar investigaciones empíricas que den cuenta de la forma en que impactan las políticas teniendo en cuenta sus articulaciones escalaras y los contextos en los que operan. Por último, (d) en la conclusión, se rescatan los principales aportes del trabajo. En cada uno de los apartados, presentaremos ejemplos a partir de las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI) diseñadas e implementadas en Argentina.

Palabras Claves: políticas públicas - Sistema Social de Producción - Subsistema de Conocimiento.

Los distintos enfoques teóricos a partir de los cuales se observan los hechos sociales en general y los políticos en particular, nos aportan las herramientas para poder realizar análisis, formularnos interrogantes y llevar adelante investigaciones que nos permiten arrojar luz sobre cómo estos se presentan y evolucionan. En el caso de las políticas públicas, esto es, de las líneas de acción *con sentido* impulsadas desde el sector público, que buscan atender una demanda, solucionar un problema o mantener una situación social (en tanto que es percibida como deseable), distintos enfoques teóricos se han desarrollado para dar cuenta de su dinámica y funcionamiento¹; las principales diferencia en torno a los mismos está centrada en algunos antagonismos que podemos resumir en los siguientes pares:

- i. racionalidad absoluta vs. racionalidad limitada,
- ii. la política pública como *decisión* vs. la política pública como *proceso*,
- iii. la buena política como resultado de una decisión técnica vs. la buena política como resultado de un proceso social complejo (de base argumental, de conformación de coaliciones, a partir de reconocer la necesidad de actuar en un área, etc.).

En (i), los principales argumentos expuestos por los partidarios de la posibilidad de diseñar políticas que se aproximen a la racionalidad absoluta sostienen que, a partir de incorporar al diseño de políticas públicas instrumentos de análisis que permitan la utilización del método científico, se pueden dotar de racionalidad (medio–fines) al análisis de alternativas de actuación por parte de la autoridad estatal. Los partidarios de estos modelos, que tienen su origen y principal desarrollo en la RAND-Corporation², trabajan con el supuesto de que en democracia estables, lo que el gobierno hace o deja de hacer es plausible de ser formulado científicamente y analizado por investigadores independientes (Souza, 2006). Frente a esta perspectiva, se ubican aquellas autores que señalan la limitación en la racionalidad al momento de la toma de decisiones por parte de los poderes públicos. Simon (1957) reconoce la limitada racionalidad con que cuentan los burócratas la momento de diseñar líneas de actuación de las distintas reparticiones públicas, toda vez que cuentan con información limitada o imperfecta y que muchas veces deben tomar decisiones con

¹ Para una reseña de estos enfoques consultar **Aguilar Villanueva (1992, 1994), Subirats (1989), Parsons (2009)**.

² La RAND Corporation es una organización independiente creada en 1948 como consecuencia de la II Guerra Mundial, a partir de la separación de un proyecto de la *Douglas Aircraft Company* (www.rand.org).

márgenes de tiempos muy limitados (lo que impide un análisis más exhaustivo). En una línea similar se encuentran muchos otros autores, entre los que cabe señalar a **Ch. Lindblom** (1999) y su “ciencia de salir de paso” (o incrementalismo), que limita la racionalidad al análisis de alternativas que difieran de manera incremental/marginal de la situación actual (descartándose aquellas que impliquen grandes cambios, o que supongan análisis exhaustivos de medios fines).

La segunda de las discusiones (ii), que en cierta medida ya está superada, es entre aquellos autores que veían a las políticas como una decisión de gobierno y aquellos que reconocen que las políticas son algo más que la decisión gubernamental. Aquí el debate estaba dado entre la primera generación de estudios de políticas, que identificaban a las PP a partir de la decisión, y aquellos autores que destacan que antes y después de la decisión hay una serie de etapas que dan cuenta de un proceso complejo y en permanente reelaboración, del que forman parte, además de políticos y burócratas, actores sociales que tratan de influir en el camino que este proceso seguirá, en los impactos que producirá, y en las decisiones futuras. En esta última línea se encuentran autores como **Pressman y Wildavsky (1998)**, **Oszlak y O'Donnell (1979)**, **Meny y Tcheonig (1992)**, entre otros. Sostenemos que es una discusión superada porque hay un relativo consenso en que las PP son algo más que la decisión pública-política, como mínimo son entendidas como un conjunto de decisiones.

La tercera controversia teórica (iii) que señalamos, deriva del debate planteado en (i) y gira en torno a si una buena política es solamente aquella que demuestra ser eficiente y eficaz desde un punto de vista técnico-económico (generalmente establecido “*ex-ante*”), o hay otras cualidades que entran en juego al momento de decidir la buena política. Autores como **Ch. Lindblom (1999)** sostienen que la buena política pública es la que se decide³, mientras que autores como G. Majone abogan por la tesis de que la política que se decide no necesariamente es la óptima desde un punto de vista técnico-económico, sino que es aquella que ha sido adecuadamente presentada en un proceso argumentativo donde la persuasión y el modo en que se presenta la política tienen un papel central (**Majone, 1997**).

En el presente trabajo sostenemos que es necesario superar estas discusiones que se plantearon en el ámbito de la *policy science* estadounidense, buscando el desarrollo de enfoques para el análisis de políticas (y para su discusión) que, a partir de un mirada más holística, intenten explicar no solo las características de una línea de acción particular y concreta del sector público (los actores que intervienen en su diseño y gestión, como se relacionan entre ellos y con otras instancias de gobierno, el grado de participación de

³ Desde su postura incremental, dado de que es imposible de que todos los involucrados en una política se pongan de acuerdo sobre los fines y los valores que debe perseguir la política, la prueba de una buena política pública es que hay un consenso relativo de que hay que adoptarla

distintos sectores, etc.), sino que permita además dar cuenta de cómo las distintas PP se relacionan, eslabonan y articulan entre sí en una misma instancia de gobierno y con las distintas instancias existentes en un determinado territorio. Un enfoque que parta de una visión holística y que tenga en cuenta esta dinámica relacional de las PP permitirá:

- a) dar cuenta de las dinámicas internas de diálogo, relaciones y subordinaciones que existen en las distintas áreas de gobierno a partir de tener presente las políticas que cada una diseña e implementa;
- b) analizar el grado de articulación y desarticulación que hay entre las políticas de distintos ámbitos, en función de un análisis de la compatibilidad, superposición y claridad en los objetivos que cada una de ellas persiguen, y de comprender como son las relaciones multiescalares existentes entre las distintas instancias de gobierno con capacidades de pensar y llevar adelante líneas de acción;
- c) tener presente las relaciones de poder intra-estado y como inciden los sectores dominantes en la fijación de la agenda de políticas, a partir de tener en un análisis de la dimensión interna de los capacidades estatales (recursos humanos y económicos) y otro de las externas, pudiendo con ambos dar cuenta del grado de autonomía que tiene el Estado en el diseño y gestión de las PP;
- d) entender las particulares trayectorias históricas (*path dependence*) de los Estados nacionales, y la evolución de las principales instituciones que inciden en el proceso de toma de decisiones (y su posterior desenvolvimiento) de los distintos ámbitos de actuación de las políticas.

Esto es, con **(a)** desde este enfoque se podría analizar como las distintas PP que se implementan desde una instancia estatal (nacional, provincial, local, etc.) están adecuadamente diseñadas a partir de tener presente las políticas pre-existentes en su área de actuación, y en áreas afines. Por ejemplo, el diseño de una política de innovación dentro de una repartición estatal que tenga a su cargo la gestión de las políticas de CTI, tiene que contemplar no sólo los resultados esperados de esas políticas, sino las políticas existentes que operan sobre el sector productivo y sobre el sector financiero, toda vez que la innovación supone un nuevo bien o proceso que pueda sea productivamente útil, y la inversión para la I+D que supone su generación se da a partir de recursos con altos niveles de riesgo (ya que la evolución del proceso de innovación, en un principio es altamente incierta). En **(b)**, se permite avanzar en un análisis del grado de articulación que hay entre las distintas instancias de gobierno, cuestión central sobre todo en Estados federales, donde existen diversos niveles de gobierno con diferentes grados de autonomía (formal y real), y con ámbitos de actuación que muchas veces se superponen. Si desde una instancia nacional, se estructuran políticas a partir de la influencia del paradigma del Sistema Nacional de Innovación (**Comba, 2010**), pero al mismo tiempo se alientan desde la misma instancia el desarrollo de Sistemas Locales de Innovación, y también nos encontramos con líneas de

financiamiento de organismos internacionales de crédito destinadas a fomentar los procesos innovativos a escala regional/local, y además con líneas de acción de los Estados provinciales que buscan impactar en el mismo sentido, es claro que un análisis que dé cuenta de cómo las políticas que operan desde distintos ámbitos dialogan entre sí (si es que lo hacen), más aún en el caso de que estas líneas de acción tengan como objeto un mismo territorio (como ocurre en algunos casos en nuestro país). Tener presente el grado de complementariedad entre las distintas áreas de actuación y entre las distintas escalas de gobierno, es central para entender el grado de coherencia que hay en la asignación de recursos en el sector público.

A partir de un análisis que permita detectar las “capacidades estatales⁴” en los distintos ámbitos de actuación del sector público, tanto en sus dimensiones internas como externas (**punto c**), se puede dar cuenta del grado de *autonomía enraizada* (**Evans, 1992**) del que disponen las distintas instancias estatales para la formulación de políticas, tarea que no sólo permite determinar la idoneidad de los cuadros técnicos para la formulación y el diseño de PP, sino también dar cuenta del grado de autonomía con que cuenta el Estado al momento de la toma de decisiones, esto es, el tipo de relaciones que mantiene el Sector Público con los sectores directamente involucrados y alcanzados por las PP que se implementan en distintas áreas, cómo dialoga y se relaciona con ellos, y el grado de vulnerabilidad exógena que tiene al momento de la construcción de la agenda y la toma de decisiones. Por último, un análisis de la *Path Dependence* (**d**) nos permite identificar la evolución de la dinámica institucional presente en el diseño y la gestión de las políticas, teniendo en cuenta las especificidades históricas que explican por un lado cómo se desarrolló históricamente la PP en una determinada área y a partir de allí, cuáles son las restricciones presente en opciones de políticas que se pueden explicar a partir de la evolución de las propias dinámicas institucionales, de los actores intervinientes en ellas (con las respectivas relaciones de poder), y de los cambios necesarios para producir “rupturas” en áreas específicas.

Todos estos puntos permitirían dar cuenta de los condicionamientos estructurales existentes en el sector público para el diseño, gestión y evaluación de políticas. Como señalamos, una propuesta que avance en ese sentido debe adoptar una mirada más holística. Un ejemplo está dado por un enfoque que tenga como punto de partida un análisis del Sistema Social de Producción (SSP), en el marco del cual se pueden entender a las PP como líneas de acción del Estado que buscan incidir sobre cada uno de sus subsistemas (y de las posibles relaciones entre los mismos); esta propuesta se fundamenta en que a partir de este enfoque se puede tener una visión global de cómo impactan las políticas en los ámbitos

⁴ Para un estudio de caso con una buena operacionalización de este concepto, puede consultarse **Fernández, et.al. (2006)**.

comprendidos en el SSP, teniendo en cuenta el grado de articulación entre las mismas (y entre las distintas escalas), entre otras dimensiones señaladas.

Puntualmente, el enfoque de los Sistemas Sociales de Producción (SSP) permite pensar **holísticamente** los procesos que condicionan el desarrollo de una país/región, buscando comprender la compleja interacción que pueda haber al interior de esa escala.

Los antecedentes teóricos de la discusión en torno a los SSP, se pueden identificar en aportes de algunos teóricos de la “Teoría de la regulación”⁵ y en los “enfoques institucionalistas”, ya que deriva de investigaciones que se preguntaron sobre el papel de los *regímenes institucionales, el entorno y las políticas* como ejes estructuradores de diferentes regímenes y SSP. A estos antecedentes, hay que sumar la discusión en torno a las “Variedades de Capitalismo”, ya que luego de la crisis del régimen de acumulación fordista de base nacional surgen diferentes arreglos institucionales, diferentes modos de regulación que dan lugar a diferentes respuestas de los sistemas económicos nacionales al capitalismo global (perspectiva que discute y cuestiona la idea un sistema capitalista homogéneo a escala global, la tesis del fin de la historia, etc.).

La aproximación **regulacionista** plantea que el *mercado* es una construcción social⁶, y como tal no es inmutable y no puede entenderse apelando a teorías (como la neoclásica) que postulan la existencia de un mercado perfecto que operaría en condiciones de equilibrio. A partir de allí en sus primeras investigaciones⁷ identifican, desde una perspectiva de larga duración que analiza el capitalismo en los últimos 150 años, diferentes “formas de competencia” dentro del sistema capitalista que se corresponden con “diferentes momentos históricos”. Para esta escuela hay diferentes modos de regulación institucionales que explican la emergencia de diferentes regímenes de acumulación; dentro de esta diversidad de “formas de competencias” se pueden identificar, entre otros, a un *régimen de competencia*⁸ (a lo largo de gran parte del siglo XIX), un régimen *monopolista* y un régimen de *competencia administrada* (Boyer, 2007), estando abierto el debate dentro de la propia escuela de la regulación sobre si estamos asistiendo a un nuevo régimen (*postfordista, neofordista, etc.*). Estos diferentes regímenes de competencia se analizan a partir de cómo son las relaciones sociales en las distintas “formas institucionales”⁹.

⁵ Ver: **Boyer (2007)**

⁶ Siguiendo en este caso los postulados de Polanyi, principalmente los presentados en “La Gran Transformación”. (**Polanyi: 2007**)

⁷ Nos referimos a la escuela francesa de la regulación en sus primeras investigación de fines de los 70 y principios de los 80 y los trabajos de Lipietz, Aglietta, Boyer, entre otros.

⁸ “*Es diferente a la competencia perfecta porque es un proceso permanente de ajustes que nunca converge hacia un precio de equilibrio de largo período*” (**Boyer, 2007, p.27**)

⁹ Se entiende por “forma institucional” a “*toda codificación de una o varias relaciones sociales fundamentales*”. (**op. cit., p.48**)

El modo de regulación social, entendido como el “*complejo conjunto de normas y hábitos sociales, formas del estado, estructuras y prácticas, costumbres y redes, compromisos institucionalizados, reglas de conducta y leyes ejecutables*” (Peck J.; Tickel, A., 1994: p.290¹⁰), actúa como sustento y facilitador del proceso de acumulación en un determinado momento histórico.

Por su parte, los aportes **institucionalistas** (para ser más precisos, neoinstitucionalistas), los podemos rastrear en una variedad de autores y teóricos que destacan la importancia que adquieren las instituciones en los procesos de toma de decisiones y en la modalidad, tipo y calidad de las PP que se implementan desde el Estado. Estos autores, algunos de los cuales se ocupan directamente de analizar el Estado y sus líneas de acción (ver, por ejemplo: **Evans 1995, 1996; Scokpol, 1985, 1991; Weir y Scokpol, 1993**), señalan la necesidad de contemplar los arreglos institucionales como variables explicativas del desenvolvimiento de las políticas. Así, el neoinstitucionalismo se convierte en un corriente de análisis que permite integrar dentro del análisis de los SSP, algunas dimensiones del Estado que no están presente en los aportes regulacionistas. Aunque esta escuela no se ocupa directamente sobre la cuestión del poder (su desigual distribución en las sociedades, y en consecuencia el papel de los sectores dominantes en la fijación de la agenda de políticas o en el direccionamiento de las mismas), permite integrar la dimensión estatal en el estudio de los SSP.

Respecto al debate en torno a las “variedades del capitalismo”, el mismo surge a inicio de la década de los noventa, con el desmembramiento de la URSS, y como un cuestionamiento frente a las posturas que afirmaban la hegemonía de una economía de mercado, en principio uniforme y con parámetros similares en los distintos países industrializados, explicada en función de la “tesis de la convergencia” (Comba, 2009). Frente a los que postulaban el “fin de la historia” o el “capitalismo milenario” y un mundo unificado por el mercado y la convergencia institucional, surge un conjunto heterogéneo de autores que postulan diferencias en las trayectorias de los diferentes regímenes institucionales: antes que un sistema capitalista competitivo de convergencia global, estamos en presencia de un proceso vigorizado de competencias entre diferentes tipos de capitalismo (Peck, J. y Theodore, N., 2007).

En resumen, el enfoque de los SSP¹¹ es una mirada sistémica a los diferentes modos de regulación que se presentan (generalmente) a escala nacional, procurando introducir

¹⁰ Traducción del inglés.

¹¹ Para un desarrollo mayor de este enfoque ver: **Hall P. y Soskice D. (2001); Amable B. (2000, 2001); Hollingsworth (1998); Amable B., Borré R., Boyer R. (2008).**

dimensiones de análisis que permitan dar cuenta de la compleja (y particular) relación que se configura entre los distintos actores involucrados directa e indirectamente en los procesos productivos nacionales. Este enfoque propone tipologías diversas y aporta herramientas más flexibles para análisis de regiones con realidades muy diferentes a la de los países sobre los cuales se han llevado adelante investigaciones empíricas en sus primeras aproximaciones. Cabe señalar que, al igual que la discusión en torno a las variedades del capitalismo, es un enfoque reciente, y como tal, no exento de debates.

2

Las concepciones de SSP presentes en autores como **Hollingsworth (1998)** y **Amable (2000, 2001)** remiten (con sus diferencias) al soporte sobre el cual se estructuran los diferentes sistemas (o subsistemas) que interactúan con el fin de que el SSP pueda cumplir su umbral mínimo, que no es otro que reproducir las relaciones sociales de mercado típicas de una economía capitalista (con más o menos intervención estatal y con las variaciones que señalan los distintos autores).

A partir de este enfoque, que posee una mirada holística sobre la dimensión productiva, se puede pensar a las PP como las líneas de actuación del Estado orientadas a los distintos subsistemas que operan en el seno del SSP, y que contribuyen a alcanzar el umbral mínimo para la reproducción sistémica. Los diferentes autores que trabajan este enfoque identifican diversos subsistemas y dimensiones de análisis que permiten dar cuenta del funcionamiento global y específico de cada SSP. Por ejemplo, Amable destaca que en las diversas sociedades capitalistas deben estudiarse como las diferentes instituciones se complementan entre sí, ya que una institución funciona bien porque alguna otra institución particular (o forma organizacional) está presente (Amable 2000). “*Así, las instituciones se combinan para definir un coherente “growth patter” [patrón de desarrollo]¹²*” (op. cit: p. 648). Así, en los países atrasados las instituciones ineficientes pueden continuar existiendo porque una coalición lo suficientemente poderosa está interesada en que persistan, o porque los agentes individuales no pueden coordinar sus acciones para cambiarles. Para Amable, los aspectos relevantes a estudiar son, entre otros, la modalidad de financiamiento de las empresas, el mercado de trabajo, la modalidad en que se desenvuelve los procesos innovadores, el tipo de especialización industrial, etc., para dar cuenta de los *sistemas sociales de innovación y producción* (tal el concepto que el autor utiliza).

Por su parte, Hollingsworth, adoptando una perspectiva en la que resalta la importancia de las “escalas”, sostiene que la “*performance económica actual requiere que los actores*

¹² Traducción del inglés.

económicos estén coordinados en las diferentes áreas de manera simultánea” (Hollingsworth, 1998: p. 482¹³). El concepto que presenta esta autor rescata la idea de que el SSP es “*la forma en cómo se integraron dentro de una configuración social las estructuras institucionales de un país o región*” (op. cit.: p. 485). Para el autor, estaría compuesta, entre otros, por el sistema de relaciones industriales, el sistema de los trabajadores y los gerentes, las estructuras internas de las corporaciones, las estructuras de las relaciones entre firmas de la misma industria, el mercado financiero, la estructura del Estado en materia de políticas, etc. (op. cit.).

Así, el **subsistema financiero** (que permite analizar, entre otros aspectos, la modalidad y el tipo de financiamiento con que cuentan las empresas y cómo el Estado regula e interviene en el mercado de capitales y el sector financiero), el **subsistema de reproducción social** (en donde operan mayormente las políticas sociales), el **subsistema productivo** (que permite analizar al sector empresarial con sus características particulares, el origen y el tipo de capital de las empresa dominantes en los distintos sectores productivos, las políticas de promoción industrial y orientadas al sector PyMES, entre otros), el **subsistema del conocimiento** (la educación, la dinámica de la I+D, los organismos de CyT, etc.), el **subsistema político-decisional** (quiénes y cómo deciden las líneas estratégicas de actuación de los poderes públicos), etc., cobran relevancia analítica en tanto y en cuanto son los soportes sobre los cuales se estructura el SSP. Dado que el Estado actúa en mayor o menor medida sobre cada uno de estos subsistemas, e incluso puede tener como objetivo vincular los diferentes subsistemas, como es el caso por ejemplo de las PCTI que tienen como objetivo la vinculación tecnológica (vinculación entre actores que operan en el subsistema de conocimiento y los actores del subsistema productivo), es relevante analizar las PP en ese contexto, sobre todo a partir de las ventajas que una mirada global aporta al estudio de las políticas.

Esta perspectiva permite no solo dar cuenta del complejo contexto en el que operan las PP (cuestión presente en otros enfoques de políticas), sino que al analizarlas por subsistemas se puede conocer el grado de coherencia de la acción estatal en los diversos ámbitos. Esta coherencia se puede establecer en primer lugar en función del umbral mínimo de cada subsistema, pero también a partir de analizar cómo el Estado persigue objetivos diversos en cada subsistema y cómo éstos se articulan entre sí.

Por ejemplo, si las PCTI que buscan fomentar la inversión en innovaciones en el sector privado no se coordinan adecuadamente con las políticas que buscan alentar la mejor de la competitividad por otros medios (por ejemplo, a partir de exenciones fiscales), la distorsión en los instrumentos puede ser muy grande.

¹³ Traducción del inglés.

En el caso concreto de las PCTI, su análisis se puede centrar en el Subsistema de Conocimiento, entendiendo como tal el *al soporte social en el que distintas instituciones públicas y privadas interaccionan con el fin de generar, desarrollar y transferir conocimientos e innovaciones*, en otras palabras, *al subsistema en el cual los actores, y las relaciones entre los mismos, tienen como objetivos la generación y difusión de nuevos (o sustancialmente mejorados) productos, procesos o modos organizativos que sean útiles para el sector productivo.*

En este sentido, la importancia de analizar qué actores son los que se terminan beneficiando en última instancia con las PCTI, sobre todo en países en donde el Estado es el principal actor del Sistema del Conocimiento¹⁴, para luego observar los resultados a la luz de la matriz de los actores dominantes del sistema productivo. Este tipo de análisis permitiría dar respuesta, entre otras cuestiones, a los siguientes interrogantes: ¿qué actores del sistema productivo son los que se benefician con los recursos del sector público que se destinan a las PCTI?, ¿son actores productivos de base (de capital) nacional?, ¿cómo se eslabonan estos actores en las cadenas de valor?, ¿qué tipo de conocimiento y/o recursos terminan financiando las políticas del área?, ¿tienen una mayor “capacidad innovativa” las firmas que se beneficiaron con las PCTI en los últimos años?

Por su parte, si analizamos quiénes son los actores que producen y reciben financiamientos para la investigación de nuevos productos y procesos, algunos de los interrogantes emergentes (entre otros), son: ¿en qué ámbitos se generan la I+D de nuevos productos y procesos?, ¿en las empresas (en sus propios departamentos de I+D) o en actores públicos del sistema científico?, ¿qué tipo de innovaciones son las que predominan, productos o procesos?, ¿cómo se financian estas actividades?

Si nos detenemos en analizar los instrumentos de políticas en el área de CTI, preguntarse sobre la cantidad de recursos y los compromisos que hay en el área, por el origen del financiamiento público (endógeno o exógeno), por los porcentajes de los recursos totales que el sector privado destina a las actividades de I+D en relación a los aportados por el sector público, etc., son algunas líneas interesante de indagación que nos permitirán avanzar en una comprensión global de cómo estas políticas terminan impactando a escala regional.

¹⁴ Como el caso de Argentina, donde el Estado Federal aporta más del 65% de los recursos (humanos y económicos) destinados a CTI.

Esto es, conocer i) los actores del sistema productivo regional que se beneficiaron con estas políticas, ii) los actores del sistema de conocimientos regional que generaron nuevos procesos y/o productos a partir de los recursos provenientes de estas líneas de acción estatal, junto a iii) las características que adoptan los instrumentos de política pública que se implementaron en la provincia de Santa Fe y que conectan actores de uno y otro sistema, permitirán producir conocimientos sobre cómo se estructuran y relacionan algunas dimensiones del Sistema Social de Producción de una región con un relativo nivel de desarrollo (en comparación con otras provincias argentinas) de una país periférico del sistema capitalista global.

3

Por último, en este tercer punto destacamos la importancia que tiene la coordinación escalar al momento del diseño y la gestión de las PP, y profundizamos en los aportes que se pueden desarrollar para un análisis de esta problemática desde la propuesta que estamos presentando, haciendo especial énfasis al enfoque de los SSP.

Como señalamos en el apartado 1, un análisis de los niveles de articulación existentes entre las políticas que operan en distintas escalas (comprender como son las relaciones multiescalares existentes entre las distintas instancias de gobierno), es de suma importancia para asignar eficientemente los recursos, y al mismo tiempo para comprender las dinámicas que puede llevar a una acentuación de las asimetrías entre distintas escalas espaciales.

La importancia de abordar las complejas relaciones multiescalares a nivel de gobierno (más precisamente, de gestión de políticas), se puede comprender mejor si se señalan algunas tendencias de los últimos años:

- A. en las últimas décadas se produjo un aumento de las desigualdades entre las distintas regiones-provincias-municipios en la mayoría de los países latinoamericanos, potenciando los centros que tradicionalmente se posicionaban como los nodos más atractivos.
- B. Precisamente estos nodos, son los receptores de políticas provenientes de distintos niveles de gobierno y con objetivos similares, potenciando de esta manera la dinámica señalada en “A”.
- C. Las políticas de descentralización implementadas en gran parte de los países de la región, no tuvieron en cuenta las distintas capacidades de gestión de las

diferentes unidades subnacionales de gobierno, cuestión que contribuye a afianzar la lógica planteada en “A” y “B”.

Resumiendo, el aumento de las disparidades regionales y locales, generalmente a favor de los tradicionales centros/nodos ubicados dentro de cada escala nacional, plantea la necesidad de revisar la modalidad en como las políticas de las distintas áreas se articulan entre los distintos niveles de gobierno.

En escritos recientes, y desde una propuesta que destaca la necesidad de recuperar el papel estratégico de la escala regional en los procesos de desarrollo, **Fernández V. R. (2010)** sostiene la necesidad de repensar las relaciones escalares en los escenarios periféricos a partir de los aportes del citado enfoque de las “*variedades de capitalismo*”, y de los conceptos de *Sistema Social de Producción*.

Esta necesidad de recuperar la escala nacional está fundada en el supuesto de que justamente es el Estado nacional la única gran institución capaz de producir rupturas en los procesos actuales de acumulación y de concentración espacial. Estas rupturas o redireccionamientos serán posible solamente a partir de la implementación de PP que tengan presente la compleja relación multiescalar que opera desde el sector público, muchas veces condicionada por determinadas alianzas o sectores dominantes que se transforman en los verdaderos agentes de la “agenda de políticas”, o que condicionen el direccionamiento de las mismas (tal como se expuso en el apartado 2). En ese sentido, es clave un análisis de las capacidades estatales (**Fernández, et.al., 2006**) con que cuente un instancia de gobierno (nacional, provincial, local), para producir estas rupturas o para direccionar recursos hacia regiones-sectores postergadas/os.

Un aporte metodológico útil que se puede incorporar en análisis multiescalares, es el cuerpo teórico de las relaciones intergubernamentales (RIGs). Deil Wright, uno de los autores que han desarrollado y analizado ampliamente este corpus metodológico, ve a las **relaciones intergubernamentales** como “*las diversas combinaciones de conexiones, interacciones, interdependencias e influencias existentes entre funcionarios públicos, tanto elegidos como nombrados, que ocupan puestos de todo tipos y en todos los niveles de gobierno, y en que los más destacados puntos de la agenda pública son cuestiones financieras, de políticas y de política*” (**Wright, 1997**). Gran parte de la utilidad de este enfoque radica en que las RIGs trascienden las pautas de actuación gubernamentales constitucionalmente reconocidas, ya que en no pocos casos incluyen una amplia variedad de relaciones entre nivel central y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local, escapando de esta manera a análisis formalistas y/o normativos entre las distintos niveles de gobierno (**Cingolani, 2006**)

Las RIGs reconocen dos dimensiones básicas, una vertical y otra horizontal. La **dimensión vertical** hace referencia a las relaciones que se establecen entre instancias de gobierno territorialmente diferente, entendiendo por gobierno a entidades políticas con cierta autonomía. Estas relaciones que históricamente no son necesariamente jerárquicas, y pueden referir a relaciones entre la nación y las provincias, entre las provincias y un municipio, o entre éste último y la nación. La **dimensión horizontal** hace referencia a relaciones entre unidades de gobiernos del mismo nivel territorial: municipio – municipio, provincias – provincias (Comba, 2007).

4

En el presente trabajo se plantea la necesidad de superar las discusiones en torno al análisis de políticas en pos de enfoques más holísticos. Para ello se presentó una propuesta de análisis que busca integrar en enfoques macro una nueva agenda de problemas en el estudio de las políticas; a saber:

- a) analizar las dinámicas internas que existen en las distintas áreas de gobierno;
- b) analizar el grado de articulación y desarticulación que hay entre las políticas de distintos ámbitos;
- c) tener presente las relaciones de poder intra-estado y como inciden los sectores dominantes en la fijación de la agenda de políticas;
- d) entender las particulares trayectorias históricas (*path dependence*) de los Estados nacionales, y la evolución de las principales instituciones que inciden en el proceso de toma de decisiones.

Se presentó además una propuesta de análisis de políticas que debe necesariamente partir de una mirada más holística para dar cuenta de los puntos a, b, c y d. En ese sentido, a modo de ejemplo se rescata el aporte de los enfoques del SSP, en tanto que permite ubicar a las líneas de acción de los poderes públicos, en su dimensión compleja, tanto interna como externamente.

Por último, se señala la necesidad de profundizar los análisis de articulación escalar entre los distintos niveles de gobierno con capacidad de intervenir (o que efectivamente intervienen) ante una misma problemática y en una misma escala espacial, teniendo presente que el Estado es la institución por excelencia capaz de producir rupturas y/o atenuar desigualdades que operan en diversas esferas y ámbitos espaciales.-

Bibliografía:

- **Aguilar Villanueva, L (1992)** *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa Editores. México
- **Aguilar Villanueva, L. (1994)** *La Hechura de Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa Editores. México
- **Amable, B. (2000)** “Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production” En *Review of International Political Economy* 7:4, (pp. 645-687).
- **Amable, B (2001)** “The Diversity of Social Systems of Innovation and Production during the 1990”; Conferencia: Second Conference of the Centre Saint-Gobian pour Recherche en Economie (París, June 2001).
- **Amable B., Barré R. y Boyer R (2008):** *Los Sistemas de Innovación en la era de la Globalización*. Miño y Dávila Editores. Argentina
- **Boyer (2007)** *Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*; editorial Miño y Dávila; Argentina.
- **Cingolani, M. y Lardone, Martín (2006):** *Gobiernos bajo presión: Relaciones intergubernamentales y reforma del estado. El caso Córdoba*. Editorial EDUCC; Córdoba. Argentina.
- **Comba, D (2007)** “Enfoques y Teorías para el Análisis de Políticas Públicas: una breve presentación”, ponencia presentada en el *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*, del 6 al 9 de noviembre de 2007. USAL - Buenos Aires.
- **Comba, D (2009)** “Políticas de Ciencia y Técnica. Su Estudio desde el Sistema Social de Producción”, ponencia presentada en el *21° World Congress of Political Science* de la International Political Science Association (IPSA). Santiago de Chile, 12 al 16 de Julio de 2009.
- **Comba, D (2010)** “Estado y Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación: un análisis a partir de algunas limitaciones estructurales”, ponencia presentada en las *IV Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad Civil*. Facultad de Ciencias Económica UBA – CEDES. 9 al 11 de Junio de 2010. Buenos Aires.
- **Evans, P. (1995)** *Embedded Autonomy. State & Industrial Transformation*. Princenton University Press.
- **Evans, P. (1996)** “El Estado como problema y solución”. En revista *Desarrollo Económico*, vol.35, N°. 140. Buenos Aires.
- **Fernández, V. R. et.al (2006);** “*Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América latina*”. Parte I. Ediciones UNL. Santa Fe. Diciembre 2006.
- **Fernández, V.R (2010)** "Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?" en Fernández V. R. y Brandao C. (dir) *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Miño y Dávila Editores. Argentina.
- **Hall, P. y Soskice, D. (2001)** *Varieties of capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.

- **Hollingsworth (1998)** “New perspectives on the spatial dimensions of economic coordination: tensions between globalization and social systems of production”. En *Review of International Political Economy* 5:3 Autumn (pp 482–507).
- **Lindblom, Ch. (1999)** “La ciencia del Acomodo”, en *Democracia y Sistema de Mercado*. Fondo de Cultura Económica.
- **Majone, G. (1997)** *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- **Meny Y. y Thcoenig J. (1992)** “*Las Políticas Públicas*”.; Editorial Ariel Ciencia Política.
- **Ozslak, O. y O'Donnell, G. (1976)** “Estado y Políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de Investigación”. *Documento del CEDES/ G. E. N°4 CLACSO*. Buenos Aires.
- **Parsons, W. (2009)** *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y al análisis de políticas públicas*. Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires
- **Peck, J. y Tickel (1994)** “Searching for a New Institucional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder” de Peck, J.; Tickell, A. publicado en Amin, A. (ed.) (1994) *Post-Fordism. A Reader*. Blackwell. Publishers, pp. 280 – 316.
- **Peck, J. y Theodore, N. (2007)** “Varigated Capitalism”, en *Progress in Human Geography* 31(6) pp. 731–772.
- **Pressmann, J. L. y Wildavsky A. (1998)** *IMPLEMENTACIÓN: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Primera edición en español de la tercera en inglés. Fondo de Cultura Económica.
- **Skocpol, T. (1985)** “Bringing the state Back in: Strategies for Analysis in Current Research”, en *Bringing the State back in*, Evans P., Rueschemeyer D., Skocpol T. (eds.). Cambridge University Press.
- **Skocpol, T. (1991)** “El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. En *Zona Abierta* n° 57/58.
- **Souza (2006)** “Políticas Públicas: uma revisao da literature”, en *Sociologías*, Año 8, n°16, jul/dez 2006. Porto Alegre.
- **Subirats, J. (1989)** *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Instituto Nacional de Administración pública. Madrid.
- **Weir, M. y Skocpol, T. (1993)** “Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la gran depresión”. *Zona Abierta* n° 63/64.
- **Wright, Deil S. (1997)** *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica. México.