

**Políticas estatales en el vacío:
direccionalidad y articulaciones espaciales como desafío ***

**Políticas estatais no vácuo:
direccionalidade e articulações espaciais como um desafio**

***State Policies in the Vacuum:
Directionality and Spatial Articulations as a Challenge***

Victoria Castro Demiryi , Andrés Bainotti  y Víctor Ramiro Fernández  **

Este artículo tiene como objetivo analizar las particularidades de la intervención estatal en materia de ciencia, tecnología e innovación productiva a partir de la noción de "capacidad de direccionamiento estratégico", como abordaje articulado de las capacidades estatales y sus formas de enraizamiento social en el marco de estrategias que orientan la acción. Observando particularmente el caso de la política de ciencia, tecnología e innovación productiva (CTI) de la provincia de Santa Fe, Argentina, entre 2008 y 2018, se propone una mirada integral de los recursos económicos y organizacionales junto con las formas de cooperación y disciplinamiento que el Estado selecciona para intervenir en el marco de políticas públicas específicas. Los resultados de la indagación evidencian cierta debilidad en el direccionamiento de la acción estatal en pos de una estrategia de cualificación de la estructura productiva de la provincia.

59

Palabras clave: capacidades estatales; direccionamiento estratégico; Estado; políticas CTI; innovación

* Recepción del artículo: 16/01/2023. Entrega del dictamen: 13/02/2023. Recepción del artículo final: 02/03/2023.

** *Victoria Castro Demiryi*: profesional del CONICET, Argentina. Doctoranda en estudios sociales por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral (FHUC-UNL), Argentina. Docente de la UNL. Correo electrónico: victoriacastrodemiryi@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6851-8728>. *Andrés Bainotti*: becario doctoral, IHuCSO, Universidad Nacional del Litoral (UNL)-CONICET, Argentina. Correo electrónico: bainottiandres@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1834-6039>. *Victor Ramiro Fernández*: investigador principal del CONICET y docente de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Argentina. Correo electrónico: victorramirofernandez@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8650-8934>.

O objetivo deste artigo é analisar as particularidades da intervenção estatal na ciência, tecnologia e inovação produtiva com base na noção de capacidade de direção estratégica, como uma abordagem articulada das capacidades estatais e suas formas de enraizamento social no âmbito das estratégias que orientam a ação. Olhando particularmente para o caso da política de ciência, tecnologia e inovação produtiva (CTI) na província de Santa Fé, Argentina, entre 2008 e 2018, propomos uma visão abrangente dos recursos econômicos e organizacionais, juntamente com as formas de cooperação e disciplina que o Estado seleciona para intervir no âmbito de políticas públicas específicas. Os resultados da pesquisa revelam uma certa fraqueza na direção da ação estatal na busca de uma estratégia para a qualificação da estrutura produtiva da província.

Palavras-chave: capacidades estatais; direção estratégica; Estado; políticas CTI; inovação

This article aims to analyze the particularities of governmental intervention in science, technology and productive innovation, based on the notion of “strategic steering capacity” as an articulated approach to State capacities and their forms of social rooting in the framework of strategies that guide action. Looking particularly at the case of science, technology, and productive innovation (STI) policy in the province of Santa Fe, Argentina, between 2008 and 2018, we propose a comprehensive study on the economic and organizational resources and the forms of cooperation and discipline with which governments intervene in the framework of specific public policies. The results of this research reveal a certain weakness in the direction of action in pursuit of a strategy for the qualification of Santa Fe’s productive structure.

Keywords: State capacities; strategic steering; State; STI policies; innovation

Introducción

Desde los años 90, tanto en Argentina como en el resto de América Latina (Aguiar y Aristimuño, 2018), las iniciativas de los Estados nacionales y subnacionales en materia de políticas de ciencia, tecnología e innovación productiva (CTI) se configuraron bajo la idea de que los problemas de apropiación de resultados de las actividades de investigación y desarrollo (I+D) por parte de las empresas podrían resolverse a partir de una intervención estatal orientada a promover la articulación de actores, teniendo como horizonte y destino la introducción de mejoras para la competitividad de las actividades económicas.

Si bien dichas iniciativas recuperaron la dimensión institucional de los procesos de innovación, las características y el rol del accionar estatal resultaron escasamente problematizadas por la literatura evolucionista-neoschumpeteriana (Lundvall, 1992). Dicha corriente presenta en la conceptualización de sistemas de innovación (SI) un aporte en relación a la incorporación del entorno institucional y espacial en el que esos procesos se desarrollan. Sin embargo, ambas dimensiones resultan problemáticas a la hora de analizar el rol del Estado dentro del sistema. Aunque las distintas instancias estatales aparecen -en la teoría- garantizando los marcos regulatorios o apoyando y fomentando el desarrollo innovador, su accionar resulta débilmente indagado tanto en términos de sus capacidades institucionales y organizacionales -es decir, qué Estado y con qué características se involucra en dichos procesos- como de aquellas que le permitan direccionar, orientar y conducir a los actores -respondiendo a la pregunta sobre cómo hacerlo-.

61

En función de esta premisa, el presente trabajo sostiene la relevancia de indagar las particularidades de la intervención estatal subnacional a partir de la noción de “direccionamiento estratégico”, entendida como la capacidad institucional y relacional espacialmente desplegada que permite a un Estado particular, formular objetivos, promover acciones y orientar comportamientos condicionados al despliegue y al logro de estrategias estatales -por definición- selectivas y específicas. Para ello, este artículo se divide en tres secciones: en la primera, se propone articular elementos de la corriente evolucionista -particularmente los referentes del pensamiento neoschumpeteriano-, de la perspectiva de sistemas de innovación y del nuevo regionalismo que caracterizan la base conceptual de las políticas de ciencia, tecnología e innovación a escala subnacional. En la segunda sección se desarrollan los componentes considerados centrales del direccionamiento estratégico para un análisis articulado entre capacidades, diseño e implementación de acciones estatales histórica y espacialmente situadas. La tercera sección se ocupa de examinar las dimensiones de la capacidad de direccionamiento estratégico, tomando como caso el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de Santa Fe, en particular las políticas de innovación implementadas por el Estado santafesino entre 2008 y 2018. El artículo concluye con una reflexión respecto de la debilidad en el direccionamiento de la acción estatal, orientada a la cualificación de la estructura productiva de la provincia.

1. El Estado en la mira

1.1. Implicación estatal en los procesos de innovación

Los primeros estudios que relacionan la producción de conocimientos -en términos de investigación y desarrollo (I+D)- como variable explicativa del crecimiento económico y los aumentos en la productividad surgen hacia la segunda mitad del siglo XX en el ámbito de la teoría económica, tomando mayor centralidad -a partir de los aportes del evolucionismo y la difusión del pensamiento schumpeteriano- durante el período de poscrisis de los años 70, en el marco del proceso de reestructuración del capitalismo a nivel global, caracterizado por transformaciones en la lógica de producción e intercambio y la reconfiguración espacial de los procesos de acumulación.

En este contexto, el cambio tecnológico y la innovación comienzan a considerarse como elementos constitutivos de los procesos productivos (Chang y Andreoni, 2020) que permiten a las firmas reposicionarse en función de la introducción de mejoras asociadas al conocimiento, al desarrollo de capacidades y a la definición de los perfiles de especialización entre países y sectores productivos.¹ Autores como Nelson y Winter (1982) y Dosi y Freeman *et al.* (1988) colocaron el foco de atención en el estudio de la generación y difusión del conocimiento en el marco de un sistema complejo en constante evolución, así como en la interacción entre los agentes -económicos y sociales- que forman parte de ese proceso.

62

Al interior de la corriente evolucionista neoschumpeteriana se desarrolla -desde los años 80- el marco conceptual de los SI, cuya producción se enfocaba al análisis de los procesos y las causas a partir de las cuales se desencadenan dinámicas de desarrollo particulares, y en los que la generación y el uso de conocimiento posibilitan la competitividad de determinados espacios nacionales. Los autores pioneros de este enfoque (Freeman, 1995; Lundvall, 1992; Nelson, 1993) se preocupaban por conocer y entender cómo funcionaban los sistemas de innovación en diferentes países. El concepto de “sistema nacional de innovación” aparece por primera vez en los trabajos de Christopher Freeman (1987), quien lo utiliza para explicar el éxito económico obtenido por Japón. Posteriormente, Bengt-Åke Lundvall (1992) recurre al concepto para describir la interacción virtuosa de proveedores y clientes en el desarrollo de algunas industrias en las que Dinamarca se especializó. El análisis de Lundvall y otros integrantes del Grupo de Aalborg² destacaba la importancia de los procesos de aprendizaje, dirigiendo la atención a la interacción entre actores y organizaciones.

En base a estos primeros aportes académicos se origina un cuerpo significativo de análisis comparativos internacionales y estudios de caso, tanto en países anglosajones

1. La visión de la teoría económica neoclásica explicaba el cambio tecnológico a partir de la selección de la técnica de producción, colocando a la producción de conocimiento por fuera del proceso productivo, como una elección posible en vías de la maximización de beneficios.

2. El grupo Innovation, Knowledge and Economic Dynamics (IKE) de la Universidad de Aalborg en Dinamarca, del cual Bengt-Åke Lundvall forma parte, se conformó a principios de los 80 y hacia 1985 había introducido el término “sistemas de innovación” (sin la adjetivación de “nacional”) a sus análisis.

y europeos como en América Latina. Al tiempo que el abordaje empírico alimentaba el cuerpo teórico, se desarrollaron distintas vertientes que pusieron énfasis sobre las escalas del proceso de innovación, principalmente la de sistema regional (SRI) y sectorial de innovación (SSI), de la mano de autores como Cooke (1992, 1997), Asheim e Isaksen (2002), Asheim y Gertler (2006) en el primer caso, y Malerba (2002) en el segundo.

El argumento básico de la perspectiva de SRI sostiene que el conjunto de actores locales produce efectos generalizados y sistémicos que animan a las empresas de la región a desarrollar formas específicas de capital derivadas de las relaciones sociales, las normas, los valores y la interacción dentro de la comunidad para reforzar la capacidad innovadora y la competitividad del espacio regional (Asheim y Gertler, 2006). Estos abordajes pretenden constituirse en un complemento al campo de investigación sobre sistemas de innovación, bajo el argumento de que la validez del concepto no tiene razón para restringirse a los límites de los Estados nacionales (Cooke, 1997) y pretendiendo que la noción de SRI revista un carácter más operativo que teórico, a partir del cual es posible reconocer la localización de procesos de aprendizaje, junto al anclaje, la circulación y generación de conocimiento entre entidades geográficas (Asheim y Gertler, 2006).

En términos generales, reconociendo la complejidad y las diferencias entre los autores que le dan origen, el enfoque de los SI permite identificar en la generación y aplicación de conocimiento un asunto complejo, en el que cobra importancia la forma político-institucional de organización de los diferentes agentes y su interacción en pos de aumentar las capacidades de innovación. Esta mirada enfatiza en la relación entre la innovación, las estructuras productivas y los marcos institucionales como un proceso sistémico e interactivo (Edquist, 1998; Lundvall, 1992; Nelson, 1993).

63

La propuesta académica, además de enfatizar en las dimensiones histórico-contextuales y espaciales de la innovación, se presenta como una construcción funcional -en base a evidencias empíricas- con capacidad de reproducción (Edquist, 2001), posibilitando su utilización tanto con intención de describir como de prescribir procesos. En cualquier caso, el enfoque se desenvuelve en el campo académico y deriva en recomendaciones de política que pretenden emular experiencias exitosas de los países industrializados donde adquieren protagonismo la innovación y los activos intelectuales como motores del crecimiento económico y de la competitividad en el largo plazo (Johnson *et al.*, 2003).

En este contexto, la introducción y utilización del enfoque SI en América Latina -a partir de los años 90- se caracterizó por la preponderancia de la dimensión normativa-prescriptiva en virtud de una interpretación que daba cuenta de la ausencia en la práctica de la dinámica sistémica que se explicitaba en la teoría (Arocena y Sutz, 2003). Sobre este posicionamiento, el Estado introduce la "cuestión" (Oszlak y O'Donnell, 1984) y asume la tarea de formular políticas destinadas a articular, de alguna manera, la generación de conocimiento y su implementación en forma de innovaciones (Erbes y Suárez, 2016). A partir de la segunda mitad de la década del 90, se inicia la denominada etapa sistémica de las políticas CTI en la que la innovación gana centralidad y a partir de la cual se producen cambios significativos a

nivel institucional y de orientación de políticas (Aguiar y Aristimuño, 2018) tendientes a consolidar sistemas nacionales y regionales de innovación.

1.2. Reconfigurando el espacio estatal

La fase global de producción y reproducción del capital, iniciada durante el último cuarto del siglo XX, puede ser caracterizada por un doble movimiento: por un lado, un cambio en las condiciones internacionales de producción e intercambio y la transformación de las fuerzas productivas (Fernández, 2017; Peck, 2010); y por otro lado, la transformación en las lógicas de implicación estatal, que suponen el desplazamiento de los espacios nacionales como objeto primario de gobernanza económica (Brenner, 2003; Jessop, 2008).

Este marco se constituye en el escenario para la emergencia de formas de organización territorial y prácticas regulatorias que orientan su mirada hacia espacios locales específicos. La autogestión local, la reducción de las distancias entre diseño, implementación y control de las políticas públicas (Finot, 1998; Restrepo, 1994), la promoción de redes y formas asociativas locales basadas en procesos de aprendizaje e innovación empresarial, se constituyeron en los mecanismos, a través de los cuales emerge lo subnacional³ como la escala propicia para la generación de estrategias de desarrollo y planificación de ventajas competitivas basadas en el aprendizaje y la interacción por proximidad geográfica.

64

Los aportes del nuevo regionalismo (NR) y del enfoque de los SI se establecieron como fundamento de la estructura de incentivos y la institucionalidad que se configura durante dicho proceso en América Latina. Este viraje hacia lo regional se despliega en los discursos del NR y el nuevo localismo (NL), concediendo importancia a los lazos de proximidad y asociatividad localizados. Desde esta perspectiva, los procesos de reestructuración son abordados desde el binomio global-local, donde el rescate del valor de lo local territorial se sostiene sobre la capacidad de las localidades y regiones para elaborar, por sí solas, sus estrategias de interacción con lo global y establecer sus propias dinámicas de desarrollo (Fernández y Dallabrida, 2005). La mirada global-local enfatiza en la autoconstrucción de los territorios, produciendo espacios político-institucionales de regulación que relativizan la instancia estatal nacional. Los espacios subnacionales surgen como un nuevo arreglo espacio-temporal donde se despliegan e interactúan múltiples dinámicas económicas, sociales, políticas e institucionales (Amin, 2004).

En el caso del enfoque de los SI, existen ciertos consensos -en la literatura- respecto de la importancia del aprendizaje, particularmente el que se produce en el marco de la interacción de actores-agentes económicos y sociales. En este sentido, además de los esfuerzos propios del campo de la ciencia y la investigación, “en el contexto de las actividades rutinarias de producción, distribución y consumo, se producen

3. En este artículo se utiliza el término “subnacional” de manera indistinta, tanto para hacer alusión a los procesos de descentralización política y económica que involucran provincias y localidades como para referir, específicamente, a la política provincial.

aprendizajes que generan insumos valiosos para el proceso de innovación” (Lundvall, 1992, p. 20). Este punto de acuerdo entre los autores del enfoque sistémico pone de relieve la importancia del espacio en la que esa interacción se produce, en términos de proximidad geográfica.

El enfoque de SRI se encuentra y concuerda con el esquema de análisis que el NR provee respecto de aquellos aprendizajes localizados regionalmente. En este sentido los autores de SRI sostienen que esta configuración sistémica puede evaluarse tanto desde una mirada de regionalización que relacione la región con sus capacidades y su autonomía en términos de gestión de los componentes del sistema y para desarrollar políticas, o desde una mirada regionalista que relacione el nivel de esa configuración sistémica con la base cultural de la región (Cooke *et al.*, 1997). En cualquier caso, el aprendizaje se constituye como elemento primordial del proceso de innovación regulado a través del intercambio, la cooperación y la confianza que se genera por proximidad. Según esta perspectiva, el sistema es susceptible de mejora a partir de cambios institucionales y el desarrollo de políticas específicas.

1.3. Reinterpretando el espacio estatal reconfigurado

Los marcos conceptuales que posicionan los espacios regionales como ámbitos estratégicos de innovación -SRI- y revalorizan los Estados subnacionales para el diseño de estrategias de desarrollo localizadas -NR- presentan un abordaje de las instancias productivas y del entramado institucional como ámbitos autónomos, estáticos, socialmente autoconstruidos y directamente integrados al espacio global.

65

Dicho tratamiento coloca a las regiones y las localidades como artífices y hacedores únicos de la dinámica de desarrollo en cada territorio, dependiendo exclusivamente de su capacidad de aprendizaje y cooperación interna para responder a los desafíos que la economía global presenta. La apelación a instancias escalares específicas, por parte de estas perspectivas, clausura la espacialidad en cada una de sus variantes, relegando la influencia de actores y procesos por fuera de la escala de referencia y por ende de las dinámicas de innovación y aprendizaje al nivel que se aplique. Esto supone que los procesos y agentes extranacionales, regionales y sectoriales no inciden ni alteran las dinámicas de innovación y aprendizaje a nivel subnacional o local.

Considerando esta concepción espacial, la escala subnacional surge como “contenedora” de aquellos actores, interacciones y aprendizajes que, de forma difusa, se indica, deben ser incluidos dentro de los límites de un sistema de innovación, desconsiderando la forma en que las vinculaciones escalares potencian o fragmentan ligazones entre conocimiento, innovación y procesos de acumulación. Esta interpretación, tanto desde los análisis del NR como desde el enfoque de SRI, apela a una mirada territorial que parece desconocer la interacción entre redes económicas e institucionales que operan en una multiplicidad de escalas en el marco de las nuevas dinámicas que el contexto global establece.

En lo que al enfoque de los SI refiere, el abordaje de la dimensión espacial se realiza en términos de niveles desagregados de análisis, delimitados y cerrados a las

interacciones que en cada escala se producen. Los autores que incorporan la mirada regional de los SI (Cooke, 1992) comparten con aquellos que le dan origen al enfoque (Freeman, 1987; Lundvall, 1988) la idea de procesos que transcurren en espacios geográficos y escalas particulares. Sin embargo, parecieran no dialogar respecto de la emergencia del análisis regional como nivel de desagregación no desvinculado de la escala nacional.

La ausencia de una mirada que identifique -en los nuevos roles y funciones de lo local/ y regional- condicionantes propios de la necesidad de garantizar la reproducción y el desarrollo del sistema afecta la comprensión respecto de lo que estas dinámicas implican o imponen a los espacios regionales y locales, limitando su autonomía. El repliegue de las formas de implicación estatal centralizadas nacionalmente y la confianza en los procesos de innovación regional tienden a profundizar las asimetrías entre espacios subnacionales (De Mattos, 1990), tornando evidente: por un lado, que la capacidad de los Estados para asumir un papel estratégico -captando, procesando y respondiendo a las demandas locales- depende de aquello que hayan construido estructural e institucionalmente a lo largo del tiempo; y por el otro, que la articulación multiescalar constituye un aspecto central de la intervención estatal en el marco de las dinámicas de producción y reproducción del capitalismo contemporáneo.

En tanto las dinámicas y estrategias actorales no se cierran o agotan sobre los territorios y límites espaciales subnacionales en promesa de integridad sistémica (Amin, 2004), la aproximación a las formas de interacción y regulación institucional deben pensarse en términos relacionales, evitando la sujeción a categorías espaciales estáticas jerárquicamente organizadas. Una mirada alternativa con foco en la interpenetración de espacios y actores puede enriquecer el esquema de análisis de la intervención estatal, evidenciando el diálogo entre múltiples redes y escalas del que emergen los procesos de innovación.

Desde esta perspectiva, la configuración del espacio subnacional debe ser pensado como históricamente producido, en términos de relaciones construidas y transformadas por las estrategias de reproducción del capital (Amin, 2004), de las que surgen determinadas configuraciones organizacionales e institucionales con capacidades variables para incidir en los procesos de cualificación productiva.

2. Ajustando el lente: ¿qué Estado?

2.1. Estado y capacidades estatales

Retomando los argumentos hasta aquí planteados, podemos reconocer tanto en las interpretaciones de SRI como en el NR, en primer lugar, una aproximación espacialmente estática -no relacional- de los procesos de innovación, relativizando las dinámicas de redes y flujos que operan en y sobre ellos; y en segundo lugar, la dilución -en el tratamiento teórico- de un actor central en dichos procesos: el Estado. Su recuperación y problematización en este artículo se propone a partir de considerar su inclusión al esquema analítico no como un actor más en el complejo

institucional ni a partir de la asignación de prerrogativas y funciones que desconocen las especificidades propias de los Estados en cuestión.

La implicación estatal orientada al desarrollo espacial de aprendizajes e innovaciones se erige sobre ciertas capacidades estatales (Bertranou, 2015); entre ellas, la más relevante y que indagamos en este trabajo, la capacidad de direccionamiento estratégico. Los artículos de autores y autoras neoestadistas (Evans, 1996; Skocpol, 1985) sostienen que las capacidades históricamente construidas en las estructuras estatales pueden influir sobre las preferencias de los actores y su accionar colectivo (Skocpol y Weir, 1985). La efectividad de las políticas, entonces, estaría relacionada en mayor medida con las características organizacionales internas asociadas a cierto grado de aislamiento y autonomía del cuerpo burocrático y las estructuras estatales que permiten la formulación y persecución de objetivos propios (Serrani, 2012). A los fines analíticos, las autoras y los autores que problematizan las capacidades estatales en términos de autonomía (Skocpol, 1985) consideran centralmente las características weberianas del cuerpo burocrático, los recursos económicos y financieros disponibles y las formas de organización de las estructuras burocráticas.

Ahora bien, las características internas de las estructuras estatales resultan necesarias, aunque no suficientes para cualificar la acción estatal. Evans (1996) y Granovetter (1985) sostienen que la implementación de políticas públicas requiere de la movilización de los actores sociales implicados, por lo que las capacidades se piensan en términos de una necesaria combinación de “autonomía” -como aislamiento burocrático weberiano- y “enraizamiento” -entendido como una fuerte inmersión en la estructura social circundante- (Evans, 1996; Schneider y Wolfson, 1999). Esta última dimensión relacional de las capacidades estatales refiere a la vinculación o el “arraigo” de las burocracias estatales y la sociedad en un conjunto de densas y concretas redes sociales -formales e informales- y canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y las políticas públicas, permitiendo evaluar, controlar y moldear las reacciones privadas ante los cursos de acción impulsados por los actores estatales. En este sentido, Amsden (1989) recurre al concepto de “reciprocidad” como una de las dimensiones constitutivas del enraizamiento, estableciendo un tipo de relación jerárquica -menos interactiva y más unilateral- en la que el Estado procura obtener de las empresas el comportamiento deseado por medio del establecimiento de normas de desempeño, la supervisión y el establecimiento de sanciones (Schneider y Wolfson, 1999).

Mientras que en Amsden la clave parece residir en la asignación de un rol “disciplinario” al Estado, en la formulación de Evans (1996), por su parte, el tipo de vinculación Estado-sociedad se caracteriza por dinámicas del tipo consensualistas, sinérgicas y orientadas a proyectos conjuntos. Ambas dimensiones, sin embargo, no implican modos de relacionamiento mutuamente excluyentes, sino que remiten a la presencia de Estados competentes y dotados de capacidades técnicas-operativas orientadas a “direccionar los procesos de desarrollo combinando formas de imposición disciplinantes que condicionen comportamientos, con el despliegue de formas cooperativas público-privadas” (Fernández y García Puente, 2013, p. 19).

Cabría preguntarse si una combinación correcta entre fortaleza en las estructuras estatales y vínculos cooperativos-disciplinantes con y sobre los actores es suficiente para que cualquier Estado pueda alcanzar sus objetivos. Resulta relevante en esta instancia incorporar los aspectos relativos a la dimensión conflictual del poder por sobre cierto sesgo consensual -propio de las lecturas neoinstitucionalistas y evolucionistas neoschumpeterianas- sobre el papel de las instituciones y el Estado en el arbitrio de las relaciones entre actores. Esta mirada cooperativa y consensuada oculta la categoría de poder haciendo indetectables las relaciones de asimetría y el papel de las redes económicas y políticas. Ello conduce a que la interpretación del rol institucional de las lecturas mencionadas desconozca las especificidades propias de su anclaje territorial-actoral.

2.2. Capacidad de direccionamiento estratégico: conceptualización y propuesta de operacionalización

La noción de direccionamiento estratégico se sitúa -en términos analíticos- allí donde las visiones sobre el Estado como conjunto de organizaciones autónomas enraizadas socialmente impiden analizar sus formas de implicación en contextos relacionales y estratégicos específicos. En función de ello, la capacidad de direccionamiento estratégico es definida como el poder organizacional y funcional de las organizaciones estatales -sustentado en una autonomía escalaramente articulada- para seleccionar rumbos de acción, movilizar recursos financieros, decisionales y organizacionales en función de acciones -por definición- específicas, en términos de los objetivos, y selectivas, en cuanto a los intereses actorales, sectoriales y espaciales en disputa que resultan beneficiados o marginados. Dicha capacidad resulta, entonces, de las características que toman los vínculos y las interdependencias estructurales que vinculan al Estado con su entorno social más amplio -mediado por la materialidad del aparato estatal (Jessop, 2014)-, vínculos que no solo toman formas cooperativas -como generalmente se aborda el “enraizamiento” de las acciones estatales-, sino también con un énfasis en el condicionamiento de determinados actores y sus prácticas.

La capacidad de direccionamiento estratégico se orienta a resolver el complejo entrecruzamiento entre estructuras y estrategias -estatales y actorales- por medio de la formación y consolidación de un aparato institucional dotado de recursos humanos, económicos y organizacionales que persigan formas de intervención orientadas no solo a promover determinados comportamientos, sino también a condicionar a los actores involucrados al cumplimiento de los compromisos, teniendo en cuenta que dichas acciones estatales deben ser incorporadas -analíticamente- al proceso social, económico y político más amplio en el que se entrecruzan actores y escalas en contextos específicos.

La noción propuesta en este trabajo se conforma como categoría analítica a partir de la identificación de sus dimensiones institucionales (capacidades internas) y relacionales (capacidades relacionales) considerando la selectividad -actoral, espacial e histórica- (estrategia estatal) de las estructuras y estrategias de intervención estatales. A partir de dicha operacionalización es posible una aproximación sobre aquello empíricamente observable en el marco de las políticas CTI implementadas por el Estado santafesino entre 2008 y 2018.

A los fines del análisis empírico, las capacidades internas del aparato burocrático son abordadas desde una perspectiva que involucra: a) las formas de organización interna de las áreas institucionales relacionadas a la política del sector; b) los recursos económicos destinados a dichas áreas; y c) la dotación y cualificación de sus recursos humanos. En el caso que nos ocupa, nos limitamos a la caracterización y el análisis de los recursos económicos y organizativos, los cuales constituyen dos de las variables asociadas a la dimensión propuesta. En este sentido, las formas de organización interna son relevadas a partir del organigrama del espacio estatal seleccionado, su evolución, transformaciones y funciones asignadas.

Por su parte, la indagación sobre los recursos económicos versa sobre el volumen del presupuesto destinado a la función o a la instancia estatal que se analiza, su incidencia relativa -en relación con otras dependencias- y su evolución temporal durante el período en estudio. En segundo lugar, las capacidades relacionales del Estado se definen a partir de las acciones que la estructura estatal lleva adelante para concertar, orientar y direccionar los comportamientos de los actores involucrados. Para ello, se observan: a) el tipo de acción estatal que se promueve; b) los condicionantes estipulados para el acceso de los actores a la acción estatal promovida; y c) los mecanismos de control relacionados a su ejecución (existencia o no de sanciones económicas o administrativas).

Por último, el componente de la estrategia estatal refiere a la selectividad propia de los cursos de la intervención, observando de qué manera operan las dimensiones interna y relacional en función de: a) qué actores, sectores y espacios resultaron beneficiados; y b) cuáles fueron relegados, tomando en cuenta los objetivos y las estrategias de intervención perseguidas. Del análisis integrado de las dimensiones propuestas podrá inferirse que la construcción, el desarrollo y el fortalecimiento de una capacidad de direccionamiento estratégico dependerá no solo de la cualificación de las estructuras estatales o la selección de estrategias, sino de la mutua implicación y consistencia entre dichas estructuras y la estrategia de intervención específica que condiciona la selección de actores, sectores y espacios.

69

3. Del reconocimiento a la (des)ilusión: capacidad de direccionamiento estratégico e implementación de políticas públicas CTI en Santa Fe

3.1. Capacidades internas del aparato burocrático

Introduciendo las distintas dimensiones propuestas al contexto de la experiencia santafesina, para la evaluación de las cualidades internas del aparato burocrático se considera la configuración institucional del Estado en el área de CTI y el volumen, la evolución e incidencia relativa de los recursos económicos, como expresión de la fortaleza de las dependencias estatales (Skocpol, 1989).

En el comienzo del nuevo siglo, el Estado santafecino contaba en su organigrama con una Dirección de Ciencia y Tecnología, dependiente primero del Ministerio de Gobierno y luego del Ministerio de la Producción, y en ninguno de los dos casos disponía de capacidad de asignación de recursos ni presupuesto propio. Los primeros

indicios de cambio hacia una nueva institucionalidad centrada en la mirada sistémica (Aguiar y Aristimuño, 2018) se observan con la creación en 2004 de la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, en la cual se diseñaron los primeros instrumentos de política CTI para la provincia. La estructura estatal subnacional evolucionó conforme el patrón aplicado por el Estado Nacional, replicando tanto formas organizacionales como instrumentos propios del enfoque sistémico. Recién hacia 2008 el gobierno de la provincia de Santa Fe le otorga a la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación el rango de Secretaría de Estado, configurando la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTel).

En 2012, el gobierno provincial explicita la necesidad de potenciar la ciencia, la tecnología y la innovación a través de la creación -por decreto N° 4226- de la Agencia Santafesina de Ciencia, Tecnología e Innovación (ASaCTel), dependiente de la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia. La ASaCTel tenía como marco rector de sus actividades los programas de la SECTel, en particular los destinados a la Promoción de las Actividades Científico-Tecnológicas y de Innovación y los Programas de Innovación Productiva, entre otros.⁴ A fines de 2015, en el contexto del cambio de gestión de gobierno,⁵ se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de Santa Fe (MinCTIP). La estructura organizativa del nuevo órgano del gobierno provincial coloca a la ASaCTel en la órbita de la Secretaría de Innovación Productiva, dependiente de la nueva unidad ministerial. En cuanto a los recursos económicos y financieros, el Estado santafesino -hasta 2007- no destinaba partidas específicas a la intervención en materia de CTI. En términos presupuestarios,⁶ esto se traduce en que la incidencia de la función “ciencia y tecnología”⁷ en la previsión de gastos de la administración provincial no acompañó el proceso de jerarquización institucional observado anteriormente.

70

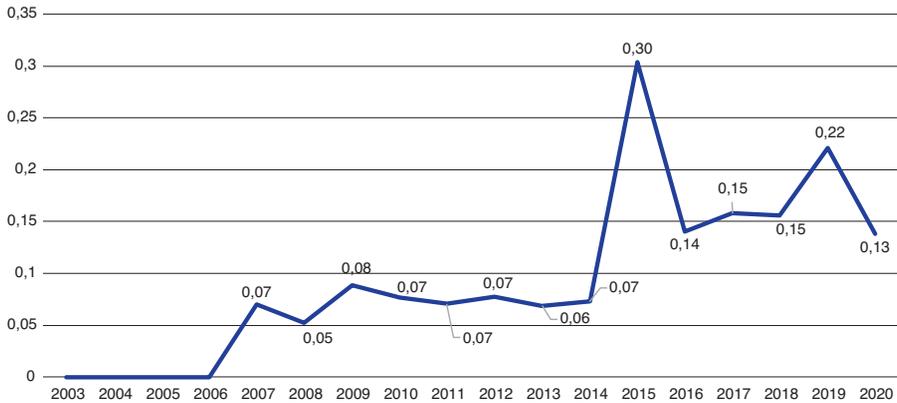
4. Los programas que figuran en el decreto de creación de la agencia corresponden a las líneas estratégicas de la provincia mencionadas en el *Informe de Gestión de SECTel 2008-2009*.

5. Los instrumentos de promoción CTI transitaban por tres administraciones gubernamentales diferentes bajo la dirección del mismo partido de gobierno. El Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) gobernó la provincia de Santa Fe entre 2007 y 2019, con dos cambios de gestión gubernamental, en 2011 y 2015.

6. Se analizan los gastos presupuestarios ejecutados en función de sus cantidades, variaciones porcentuales interanuales e incidencia sobre el total de presupuesto de la Administración provincial. Ello se realiza con la finalidad de examinar el “posicionamiento” estatal (Oszlak y O'Donnell, 1984) -en este caso en términos de recursos monetarios- destinado a la promoción de actividades científicas, tecnológicas y de innovación productiva.

7. Dentro de la función “ciencia y tecnología” se incluyen las acciones inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Incluye investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de posgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas. Fuente: Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público provincial (Dirección Gral. de Finanzas, Ministerio de Hacienda y Finanzas, Gobierno de la Provincia de Santa Fe).

Gráfico 1. Incidencia porcentual de la función “ciencia y tecnología” sobre el total de gastos del Estado santafesino (2003-2020)

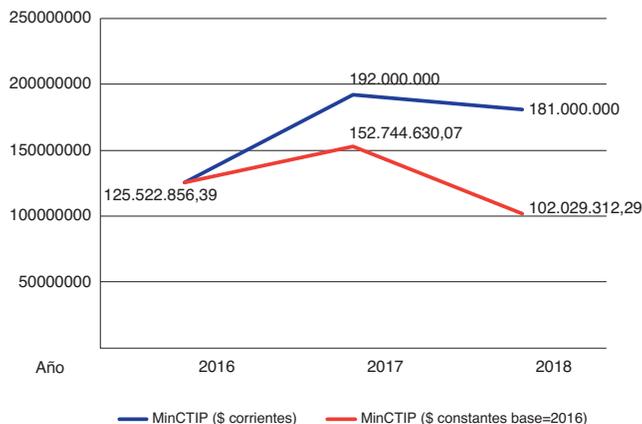


Fuente: elaboración propia en base al Sistema de Administración Financiera de la provincia de Santa Fe.

El aumento de recursos financieros asociado a la nueva estructura estatal (creación en 2008 de la SECTel) se manifestó en el diseño de una política subnacional centrada en el aprovechamiento de las capacidades existentes en el territorio, asignando recursos propios para la promoción de la ciencia y la tecnología local. Si bien los recursos destinados a la función ciencia y tecnología prácticamente se duplican -entre 2008 y 2009-, en términos reales la incidencia sobre el total de gastos de la administración provincial fue menor al 0,08% hasta 2014. Desde la creación del MinCTIP y hasta 2018, el presupuesto destinado a dicha cartera se incrementó aproximadamente un 44%, aunque en términos reales -como consecuencia del proceso inflacionario- la asignación de recursos se vio reducida en un 18,7% (**Gráfico 2**).

Al interior de la cartera ministerial, los instrumentos diseñados y financiados con destino a la promoción de vínculos asociativos entre empresas e instituciones científicas, representaron -en promedio-, entre 2016 y 2018, el 17,5% del presupuesto del MinCTIP.

Gráfico 2. Evolución del presupuesto asignado al MinCTIP (2016-2019). En pesos corrientes y constantes (Base=2016)

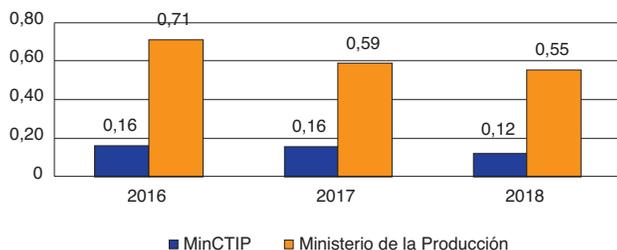


Fuente: elaboración propia en base al Presupuesto anual de la provincia de Santa Fe.

72

Ahora bien, si se considera la importancia relativa asignada a esta nueva estructura estatal, los recursos asignados al MINCTIP se ubican en torno al 0,12% y el 0,16% del total del presupuesto de la administración provincial; comparativamente, teniendo en cuenta la incidencia de otra cartera ministerial de similar relevancia, el peso presupuestario del Ministerio de la Producción osciló entre el 0,55% y el 0,71%; es decir, un volumen de recursos cuatro veces superior que los de la cartera de ciencia, tecnología e innovación.

Gráfico 3. Incidencia porcentual del presupuesto asignado al MinCTIP y Ministerio de la Producción sobre el total de gastos del Estado santafesino (2016-2018)



Fuente: elaboración propia en base al Presupuesto anual de la provincia de Santa Fe.

De la información recabada surge, entonces, que desde 2007 las estructuras del Estado subnacional santafesino encargadas de la política CTI atravesaron un proceso de cualificación institucional -desde el grado de dirección a ministerio- asociado a una jerarquización en la asignación de recursos -sobre todo en 2007 y 2015-, aunque con una participación marginal sobre el presupuesto provincial, con niveles que no superan el 0,20% en promedio durante los años observados.

3.2. Capacidades relacionales del Estado

En el marco de la nueva institucionalidad que se inicia en 2008 (creación de la SECTel en 2008; de la ASaCTel en 2012; y del MinCTIP en 2015) y con la dotación de recursos económicos específicos a las oficinas estatales -es decir, iniciado el proceso de construcción de capacidades internas relacionadas a la captación y empleo de recursos financieros- se configura un nuevo esquema de política CTI a partir de líneas estratégicas establecidas por la propia SECTel, pero vinculadas a los lineamientos esbozados por el gobierno durante el proceso de confección del Plan Estratégico Provincial (PEP). Durante ese período se diseñaron programas, componentes e instrumentos de política que manifestaban la implicación, por parte del Estado provincial, en el proceso de construcción de un “sistema provincial de innovación con el fin de favorecer la apropiación social de los beneficios de la ciencia y la tecnología de manera sostenible, en una dinámica asociativa y de colaboración público-privada, a fin de alcanzar un desarrollo económico y social” (SECTel, 2009).⁸

El PEP identificaba líneas estratégicas -economía del desarrollo- y ejes de intervención -integración de producción, ciencia y tecnología- orientados a la construcción de un sistema regional de innovación en cinco regiones de la provincia. Bajo esta planificación pueden referenciarse tres instrumentos de política⁹ destinados a promover la vinculación entre actores PyME¹⁰ y del sistema científico y tecnológico.

73

Los objetivos de las convocatorias para proyectos de innovación orientada a la demanda promovían, para el sector de pequeñas y medianas empresas provinciales, el desarrollo de nuevos productos y procesos productivos, la mejora o reingeniería de los ya existentes, el impulso de proyectos de investigación aplicada o desarrollo experimental, la optimización logística u organizacional, entre otras actividades. Para el caso de los actores del sistema científico-tecnológico local se promovía el desarrollo de actividades de I+D aplicada, orientadas a resolver problemas de sectores socio productivos locales, a partir de la definición de temas de interés provincial.

Las bases de las convocatorias de los instrumentos se constituyen en los registros fundacionales para la asignación de recursos; si bien en los documentos institucionales

8. Las líneas estratégicas de la SecTel, así como los objetivos de cada programa, se encuentran explicitadas en la Memoria SECTel 2008-2009.

9. Los instrumentos seleccionados para esta sección del análisis se denominan: Innovación Productiva, Investigación Aplicada en PYMES e Investigación Orientada.

10. Definición conforme al criterio de clasificación de la Secretaría PyME (SEPyME), Ministerio de Industria de la Nación, Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación

se explicitan requisitos particulares para cada tipo de instrumento,¹¹ el componente común era el condicionamiento tanto hacia el sector científico como al productivo, quienes debían articularse para la resolución de un problema. El fortalecimiento de la dinámica de vinculación de las empresas de la provincia se garantizaba a partir del desarrollo de proyectos con participación de actores de instituciones científicas localizadas en el territorio provincial, ya fuera a través de recursos humanos provenientes del ámbito científico insertos en empresas o de la adopción de resultados de la investigación y desarrollo (I+D) al proceso productivo local. A su vez, los grupos de investigación pertenecientes a las instituciones científicas que postulaban proyectos debían hacerlo en función de los temas declarados de interés por el órgano de gobierno y explicitando su asociación con el sector productivo al designar una empresa como adoptante de los resultados de la investigación. Sin embargo, desde el año 2014, se produce el desacople de las empresas a partir del desdibujamiento de la figura del “adoptante”, lo cual implicó que el instrumento destinado al sector CTI se transformara en un aporte destinado a la investigación científica, sin contemplar que las mismas se orienten hacia el desarrollo de soluciones que sean de interés para el sector productivo provincial.

Otro condicionante transversal a los instrumentos diseñados para promover la innovación se refiere a un criterio de tipo espacial -tanto para el sector CTI como para el sector productivo-, el cual restringe la asignación de recursos a los actores radicados en el territorio de la provincia de Santa Fe. Dicho condicionante mantiene alguna relación con la idea de que los procesos de desarrollo local se desenvuelven en y a través de un territorio determinado. Sin embargo, la ausencia de direccionamiento y control del condicionante espacial que atienda cuestiones relacionadas a la matriz productiva local y sus eslabonamientos (componente societario de empresas, subsidiarias de casas matrices extranjeras, posición en la balanza de exportación) posibilitan que la captación de recursos no contribuya efectivamente al desarrollo local, al margen de que las empresas se encuentren o no radicadas en el territorio.

3.3. Estrategia estatal CTI

El enfoque adoptado para la formulación de políticas CTI provinciales estuvo centrado en la noción de los SI (Lundvall, 1992) y se constituyó como el “antídoto” (Hurtado y Mallo, 2013) para resolver los problemas asociados a la debilidad en las interacciones entre la esfera de producción y las instituciones dedicadas a I+D.

Del análisis de los instrumentos con foco en los sectores beneficiarios se advierte la ausencia de una definición de prioridades en base a las características de lo que la provincia produce y conforme a los sistemas productivos definidos en el Plan Estratégico. En este sentido, la omisión de cupos o priorización de regiones en base a

11. En el caso de las empresas provinciales, los requisitos para la obtención del beneficio eran: la radicación en el territorio provincial, no haber superado los \$183.000.000 de facturación total a nivel nacional e internacional durante el último ejercicio económico cerrado, y demostrar componentes de vinculación con el sistema de ciencia, tecnología e innovación de la provincia de Santa Fe en el desarrollo del proyecto. En el caso del sector CTI, debían pertenecer a instituciones del sistema de ciencia, tecnología e innovación radicadas en la provincia.

una estrategia de aumento de competitividad sostenida sobre la potencialidad de los sistemas productivos detectados en el territorio provincial, evidencia en los resultados de la implementación, fallas de diseño en los instrumentos analizados.

Tal como se mencionó anteriormente, el Estado santafesino articuló -a partir de la confección del PEP- una mirada del desarrollo sobre la base de cinco sistemas productivos estratégicos y multisectoriales (agroalimentos; manufacturas de origen industrial; sistema hídrico, forestal y minero; empresas de base tecnológica; y turismo, comercio y servicios), organizados en torno a una estrategia territorial descentralizada en cinco regiones.

Tabla 1. Distribución porcentual de montos asignados por regiones de la provincia de Santa Fe (2014-2018)

Sistemas productivos PEP	Región 1	Región 2	Región 3	Región 4	Región 5	Total provincia
Agroalimentario, agropecuario y biocombustibles	67,1	38,9	50,7	42,6	94,6	48
Manufacturas de origen industrial	21,7	20	10,8	16,7	0	15,1
Hídrico, forestal y minero	0	0	0,3	0,6	0	0,3
Empresas de base tecnológica	11,3	39,7	37,5	39,1	0	35,6
Turismo, comercio y servicios	0	1,4	0,8	1,1	5,4	1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos MinCTIP.

75

Del análisis de las acciones de política CTI se desprende que, entre 2014 y 2018, aproximadamente el 48% (\$ 65.209.667) del total de recursos destinados a la financiación de instrumentos, se orientó al sistema agroalimentario, agropecuario y de biocombustibles -en su mayoría, industrias agroalimentarias-. En este rubro se incorporan actividades propias de los sectores apícola, fruti-hortícola, algodón, láctea, de carnes -bovina, ovina-caprina, porcina, avícola-, sucroalcoholera, cultivo de cereales y oleaginosas y la producción de combustibles alternativos. De la distribución espacial de dichos recursos se observa una fuerte concentración -superior al 70%- en dos de las cinco regiones provinciales: en la región Santa Fe, el 38,7%; y en la región Rosario, el 33,8%.

Tabla 2. Distribución porcentual de montos asignados por sistemas productivos (2014-2018)

Sistemas productivos PEP	Región 1	Región 2	Región 3	Región 4	Región 5	Total
Agroalimentario, agropecuario y biocombustibles	10,9	12,6	38,7	33,8	4,1	100
Manufacturas de origen industrial	11,2	20,6	26,1	42,1	-	100
Hídrico, forestal y minero	-	-	34,1	65,9	-	100
Empresas de base tecnológica	2,5	17,3	38,5	41,7	-	100
Turismo, comercio y servicios	-	21,7	27,7	39,7	10,9	100
Total	7,8	15,5	36,6	38	2,1	100

Fuente: elaboración propia en base a datos MinCTIP.

Las actividades vinculadas al sistema productivo de empresas de base tecnológica - principalmente empresas biotecnológicas y del complejo TIC- recibieron el 35,6% (\$48.418.189) del financiamiento provincial, con una incidencia aún mayor (80,2%) en la escala regional de los nodos Santa Fe (reúne el 38,5% del financiamiento) y Rosario (el 41,7%).

La relevancia del sistema de manufacturas de origen industrial se ubica por debajo de los sistemas antes descritos, representando el 15,1% (\$20.532.602) del monto financiado a nivel provincial. De la distribución regional se observa una mayor incidencia de la región Rafaela (20,6%), mientras que las regiones Santa Fe y Rosario continúan concentrando la mayor parte de los recursos destinados a manufacturas con mayor incorporación de valor y complejidad tecnológica (26,1% y 42,1%, respectivamente). Por último, los sistemas hídrico, forestal y minero y turismo, comercio y servicios no logran incidir en la distribución presupuestaria a nivel porcentual, reuniendo entre ambos solo el 1,3% (\$1.821.450) en el total provincial.

De lo anterior surge que el esquema de financiamiento de la innovación en la provincia se definió a partir de una centralidad regional localizada en torno a los nodos Santa Fe y Rosario, que, además de ser los dos núcleos urbanos en los que se agrupa más del 50% de la población total de la provincia,¹² concentran la mayor cantidad de instituciones de CTI, potenciando los espacios de producción históricamente más competitivos en perjuicio de las regiones del norte y sur provincial. En términos productivos, las actividades y sectores vinculados a la industria del *software* y los servicios tecnológicos reciben un fuerte impulso en la asignación de recursos, aunque las actividades orientadas a la explotación de recursos naturales y las manufacturas de origen agropecuario representan -en todo el período analizado- el sistema productivo con mayor apoyo estatal a través de los distintos instrumentos de integración y producción CTI.

La política CTI promovida por el Estado santafesino postulaba la articulación entre el sector empresario y el sector de conocimiento a través del territorio provincial con el objetivo de fomentar procesos innovativos. Sin embargo, las acciones orientadas a promover dichos procesos no revelaron una estrategia direccionada tendiente a concertar prioridades regionales y realidades espaciales.

Conclusiones

Una mirada sobre la intervención del Estado santafesino en materia de CTI, integrando las dimensiones explicitadas en la noción de direccionamiento estratégico, revela que -para el período analizado- la cualificación de las estructuras estatales no han ido acompañadas de un aporte de recursos económicos acorde, sostenido y previsible que

12. Cálculo en base a la estructura de la población de la Provincia de Santa Fe, datos del censo 2010 (población total: 3.194.537; población departamento Rosario: 1.193.703 ha.; población departamento La Capital: 595.093 ha.). Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, IPEC (<http://www.estadisticasantafe.gob.ar/>).

permita que la inversión estatal en el sector se traduzca en cambios en la estructura productiva de la provincia.

Si bien -entre 2008 y 2018- los cambios organizacionales significaron para la estructura estatal una jerarquización de las instancias orientadas a políticas CTI -desde el grado de dirección a ministerio-, su posicionamiento vis a vis el resto de las instancias estatales estuvo marcado -tal como se observó en los apartados anteriores- por una incidencia marginal en el presupuesto provincial. Si las transformaciones organizacionales carecen de sustento presupuestario, la capacidad interna del aparato burocrático se ve menguada.

Paralelamente, las iniciativas emprendidas durante el período analizado se configuraron bajo el supuesto de las dificultades que tenía el sector productivo para la apropiación de los resultados de las actividades científico-tecnológicas. El Estado santafesino ofreció como vía de solución a este problema herramientas tendientes a mejorar los niveles de articulación, entre sectores como incentivo para los procesos de innovación a nivel provincial. Desde esta concepción, la intervención estatal, pese a reconocer la complejidad vinculada al proceso de creación y aplicación de conocimiento, no ha logrado abandonar, en su implementación, ciertas limitaciones a la hora de pensar la articulación entre actores públicos-privados y el rol que el Estado debe asumir en la orientación de la producción de conocimiento científico-tecnológico en un marco más amplio de política estratégica para el desarrollo. En este sentido, el Estado provincial asumió un papel de coordinación de los procesos de vinculación, asignando recursos a la alianza de actores como fin último de su intervención y no como piedra angular para el aporte estratégico en sectores y espacios claves o con potencial de inserción internacional. De ello resulta que, la incidencia de la política subnacional de CTI, tanto en términos de recursos, como en formas de cooperación y condicionamiento, presenta dificultades para avanzar hacia una modalidad de intervención direccionada en función de una estrategia estatal de transformación actuarial, sectorial y espacial de la estructura económica provincial.

77

La intervención estatal, concebida desde la múltiple implicación de actores, sectores y espacios, permitiría el direccionamiento de recursos económicos y organizacionales, aunque escasos, así como nuevas formas de cooperación -no restringidas a la coordinación-, con condicionamientos significativos y presencia de herramientas de control dispuestas en el diseño de los instrumentos.

En este sentido, la definición en el Plan Estratégico Provincial de sectores y actividades consideradas -a nivel de las distintas regiones- como prioritarias para su estímulo y promoción, guardaron una débil o -en algunos casos- inexistente relación con los sectores y actividades efectivamente financiados a través de los diferentes instrumentos de política analizados. El esquema de financiamiento de la innovación en la provincia se definió a partir de una concentración de aportes y actores a nivel regional en los centros urbanos más desarrollados en contraste con territorialidades históricamente rezagadas. Las acciones tendientes a promover la articulación de actores para fomentar los procesos de innovación carecieron de orientación precisa de acuerdo a las necesidades de cada núcleo espacial, en términos productivos.

Las ideas de densidad institucional y proximidad geográfica que -en teoría- facilitarían los procesos de innovación empresarial subyacen como supuestos de la intervención estatal. En esa concepción, los espacios subnacionales se presentan como sitios de variadas formas de desarrollo económico y como “trampolín” de acceso al proceso de desarrollo en general a partir de la inserción internacional. Dicho posicionamiento en la dimensión espacial anclada a los procesos de innovación que ocurren a nivel regional adquiere un papel central en la generación de redes y procesos colectivos de aprendizaje sustentados en la interacción de actores económicos e institucionales de base territorial. Sin embargo, a pesar de que las políticas CTI a nivel subnacional han incorporado esta mirada sistémica, confiriendo un papel fundamental a los procesos de aprendizaje por interacción entre actores e instituciones en un espacio dado, la apropiación de estas ideas para la configuración de esquemas de intervención revela un rol estatal que presenta signos de “timidez” a la hora de insertar -direccionando- la política CTI en un marco más amplio de la política de desarrollo.

La implementación de una política bajo el supuesto de un Estado que toma como propia la tarea de coordinación sin capacidad de direccionamiento estratégico deviene en una política desarticulada en términos escalares, carente de una habilidad condicionante y selectiva con fundamento en la matriz productiva del territorio en que se implementa. Los resultados del análisis demuestran que la intervención estatal reprodujo ciertas asimetrías regionales y productivas preexistentes, y no propició el desarrollo de complementariedades con eslabonamientos productivos locales.

78

De esta primera aproximación empírica a las dimensiones de la categoría propuesta puede inferirse que la construcción, el desarrollo y el fortalecimiento de una capacidad de direccionamiento estratégico dependerá no solo de la cualificación de las estructuras estatales o la selección de estrategias, sino de la mutua implicación y consistencia entre dichas estructuras y la estrategia de intervención específica que condiciona la selección de actores, sectores y espacios. Entender las intervenciones de política subnacionales a partir de la construcción de categorías que permitan repensar el accionar del Estado puede constituirse en un aporte al diseño e implementación de iniciativas de políticas de innovación transformativas, que permitan atender la nueva agenda sostenible instaurada para CTI.

Bibliografía

Aguiar, D. S. & Aristimuño, F. J. (2018). Políticas e instituciones de ciencia y tecnología en la Argentina de los noventa: Un abordaje desde las culturas políticas y las redes de asuntos internacionales. En D. Aguiar, M. Lugones, J. M. Quiroga & F. Aristimuño (Eds.), *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina de la posdictadura (19-50)*. Viedma: Editorial UNRN.

Asheim, B.T. & Isaksen, A. (2002). Regional Innovation Systems: The Integration of Local ‘Sticky’ and Global ‘Ubiquitous’ Knowledge. *The Journal of Technology Transfer*, 27, 77–86.

Asheim, B.T. & Gertler, M. S. (2006). The geography of innovation: regional innovation systems. *The Oxford Handbook of Innovation*, 291-317.

Arocena, R. & Sutz, J. (2003). *La innovación y el desarrollo en un mundo global: una propuesta desde el sur* (Vol. 5). Buenos Aires: Ediciones AKAL.

Amin, A. (2004). *Regions unbound: towards a new politics of place*. *Geografiska Annaler*, 86(B), 33-43.

Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.

Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE* (Santiago), 29(86), 5-35.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate.

Chang, H. J. & Andreoni, A. (2020). *Industrial Policy in the 21st Century*. Development and Change.

Cooke, P. (1992). Regional innovation systems: competitive regulation in the new Europe. *Geoforum*, 23(3), 365-382.

Cooke, P., Uranga, M. G. & Etxebarria, G. (1997). Regional innovation systems: Institutional and organisational dimensions. *Research policy*, 26(4-5), 475-491.

De Mattos, C. A. (1990). La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Cuadernos de economía*, 10(14), 173-194.

Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R., Silverberg, G. & Soete, L. (1988). *Technical change and economic theory*. Pinter Publishers.

Edquist, C. (1999). Innovation policy: A systemic approach. En D. Archibugi y B. Lundvall (Eds.), *The Globalizing Learning Economy* (219-238). Oxford: Oxford University Press.

Edquist, C. (2001). The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An account of the state of the art. DRUID conference, Aalborg (12-15).

Erbes, A. & Suárez, D. (2016). *Repensando el desarrollo latinoamericano. Una discusión desde los sistemas de innovación*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Evans, P. (1996). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Fernández, V. R. (2017). *La trilogía del erizo-zorro: redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Barcelona & Santa Fe: Anthropos & Ediciones UNL.

Fernández, V. R. & Dallabrida, V. R. (2008). Nuevo regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos. Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana. En V. R. Fernández, A. Amin & J. I. Vigil (Eds.), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana* (481-520). Buenos Aires: Miño & Dávila.

Fernández, V. R. & García Puente, M. J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 19-46. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/16337/CONICET_Digital_Nro.18704.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Freeman, C. (1987). *Technology, policy, and economic performance: lessons from Japan*. Londres: Pinter Publishing.

Freeman, C. (1995). Innovation and growth. En M. Dodgson & R. Rothwell (Eds.), *The Handbook of Industrial Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Finot, I. (1998). *Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina. Un enfoque crítico*. Santiago de Chile: ILPES.

Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, (91), 481-510.

80 Hurtado, D. & Mallo, E. (2013). Riesgos teóricos y agendas de políticas de eficiencia y tecnología: el “mal del modelo lineal” y las instituciones como cajas negras”. En A. Kozel, H. Crespo & H. Palma (Eds.), *Heterodoxia y Fronteras en América Latina* (449-476). Buenos Aires: Teseo.

Johnson, B., Edquist, C. & Lundvall, B. A. (2003). Economic Development and the National System of Innovation Approach. *First Global Beliefs Conference*, 1–18.

Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Los libros de la Catarata.

Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, 19(66), 19-35.

Lundvall, B. A. (1988). Innovation as an Interactive Process from User-Producer Interaction to the National System of Innovation. En G. Dosi (Ed.), *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Pinter Publishers.

Lundvall, B. A. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter Publishing.

Malerba, F. (2002). Sectoral systems of innovation and production. *Research Policy*, 31(2), 247-264.

Nelson, R. (1993). *National innovation systems: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Nelson, R. & Winter, S. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1984). *Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación*. Documentos del CEDES, 4.

Peck, J. (2010). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford: Oxford University Press.

Restrepo, D. (1994). Aspectos espaciales de la reestructuración: descentralización y apertura. *EURE*, 21(59), 93-109.

Schneider, B. R. & Wolfson, L. (1999). Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente. *Desarrollo Económico*, 39(153), 45-75.

Serrani, E. (2012). El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales. *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES*, 6(9), 127-154.

Skocpol, T. (1985). *Bringing the State back in: Strategies in Analysis Current Research*. En P. Evans, D. Rueschmeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State back in*. Nueva York: Cambridge University Press.

Skocpol, T. & Weir, M. (1985). State Structures and the Possibility for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. En P. Evans, D. Ruschemeyer & T. Skocpol (Eds.). *Bringing the State Back in*. Nueva York: Cambridge University Press.