

CUADERNOS ORKESTRA

01/2021

ISSN 2340-7638

COMPETITIVIDAD AL SERVICIO DEL BIENESTAR INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

Mari Jose Aranguren Querejeta
Patricia Canto Farachala
Coordinadoras

Cuadernos Orkestra, núm. 01/2021

7 EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS EN EL BIENESTAR INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

Edurne Magro

Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad

7.1 Introducción

Este capítulo se centra en explorar el papel del Gobierno en el bienestar, sobre todo a través de las políticas públicas de carácter microeconómico, tal y como se recoge en el marco de construcción de la competitividad al servicio del bienestar inclusivo y sostenible (véase el capítulo 1). El capítulo no pretende dar una receta única sobre cuáles deberían ser las actuaciones de los Gobiernos en el ámbito del bienestar inclusivo y sostenible, sino proporcionar un marco que sirva en los diferentes contextos para la reflexión dirigida a la acción y la transformación.

Aunque el foco del capítulo se sitúa en las políticas microeconómicas, puesto que son las que aportan un mayor margen de actuación a los Gobiernos en la mejora de la competitividad al servicio del bienestar, es necesario destacar la importancia de las políticas macroeconómicas como elemento facilitador del bienestar, ya que contribuyen a dotar de estabilidad y de las mimbres necesarias para las de carácter micro. De igual forma, el papel del Gobierno estará condicionado por su calidad institucional, la cual viene determinada por diversos factores, entre los que destacan el control de la corrupción, el Estado de derecho, la efectividad y la responsabilidad del Gobierno (Rodríguez-Pose y Di Cataldo, 2014). De hecho, la calidad del Gobierno es una de las variables más asociadas en la literatura al bienestar de las personas de un territorio (Charron *et al.*, 2012). Por lo tanto, las políticas al servicio del bienestar no darán su fruto si el Gobierno que las articula no cumple con unos estándares de calidad.

Teniendo en cuenta los prerequisites de estabilidad macroeconómica y calidad gubernamental, la literatura de políticas públicas y de competitividad sitúa a estas como la acción de los Gobiernos para hacer frente o solucionar bien un problema o bien un fallo de mercado o de sistema. Una acción gubernamental que no responda a un problema no tendría, por lo tanto, una justificación. Sin embargo, las políticas orientadas al bienestar inclusivo y sostenible no deben ser únicamente responsabilidad de los Gobiernos, sino que en su proceso de formulación, implementación y evaluación se hace necesario la puesta en marcha de una gobernanza colaborativa, en donde múltiples actores y la sociedad en general formen parte, pasando de modelos de políticas jerárquicos y *top-down* a modelos *bottom-up* o de gobernanza experimental. Esta incorporación de diferentes actores en el proceso político responde también a la necesidad de integrar y dotar de coherencia las diferentes políticas al servicio del bienestar, rompiendo así los silos y fronteras entre políticas y acciones que hasta hace pocos años regían (y siguen rigiendo) en la mayor parte de los territorios.

De hecho, podemos distinguir dos grandes tipos de políticas que tradicionalmente han estado separadas y que tienen un impacto significativo en el bienestar inclusivo y sostenible. En un primer lugar están las políticas sociales, entendiéndolas como políticas orientadas a la protección social, a la redistribución de la riqueza, a la fertilidad y de asistencia, y políticas de empleo. En un segundo lugar, se sitúan las políticas de competitividad, entre las que podemos destacar las políticas clúster, las de innovación o de internacionalización. Tanto organizaciones internacionales como la ONU, OCDE o la Comisión Europea como la literatura académica ponen de relieve la necesidad de modificar estas políticas, para por una parte integrarlas y que la política social no sea un añadido a las políticas económicas tradicionales (UNRISD, 2016), y por otra, para que las políticas de competitividad (innovación, sobre todo), no busquen el crecimiento *per se*, sino que respondan a los retos de la sociedad (Kuhlmann y Rip, 2014; Mazzucato, 2018; Schot y Steinmuller, 2018), de forma que sean transformadoras y generen cambios.

Teniendo en cuenta estos tres conceptos (tipos de políticas, problemas a los que responden y gobernanza), este capítulo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se exploran los diferentes problemas sobre los que se pueden articular las políticas orientadas al bienestar inclusivo y sostenible; en segundo lugar, se avanzan las nuevas tendencias de estas políticas, con especial énfasis en las nuevas políticas de innovación transformadoras y/o orientadas a una misión; y por último, se exploran los cambios y tendencias relacionados con los procesos de gobernanza.

7.2 La naturaleza de los problemas y soluciones asociados al bienestar inclusivo y sostenible

La intervención del Gobierno se justifica por la existencia de problemas o fallos y normalmente va dirigida a la solución de los mismos. En la literatura de políticas públicas, es esta la filosofía que predomina (Howlett *et al.*, 2009) y por la que se explican tanto las políticas sociales como las de competitividad. Estos fundamentos, orientados bien por la protección social y la redistribución de la riqueza, por una parte, bien por las teorías económicas por otra, han marcado el proceso político. Sin embargo, hoy en día existe un gran consenso sobre la naturaleza de los problemas sociales y, por lo tanto, de los relacionados con el bienestar inclusivo y sostenible, en cuanto a que no son problemas simples sino complejos o incluso malditos («*wicked problem*»: Hoppe, 2011). Así, además de los fundamentos anteriores, se hace necesario considerar las características de este tipo de problemas para poder definir cuál es la solución más adecuada.

De hecho, tal y como indican Wanzenböck *et al.* (2019), la literatura académica establece una dicotomía muy simplista de problemas (complejos/simples) y se centra más en explorar las diferentes dimensiones de las soluciones que vienen apoyadas por las políticas públicas, obviando la naturaleza de los problemas, su alcance e incluso su escala. Así, estos autores proponen factores que caracterizan el nivel de dificultad de los problemas:

- Cuestionamiento: el grado de convergencia sobre el problema y su importancia por los diferentes *stakeholders*. A mayores conflictos de interés, el grado de cuestionamiento será mayor.
- Complejidad: la naturaleza multidimensional y multiescalar del problema. Un problema cuya responsabilidad está en «muchas manos» será más complejo.
- Incertidumbre: relacionada con la falta de conocimiento sobre las causas del problema, las consecuencias de las acciones posibles o la falta de acción y la fragmentación del conocimiento entre los diferentes *stakeholders*.

Cuanto mayor sea entonces el grado de cuestionamiento, complejidad e incertidumbre de un problema habrá una mayor divergencia sobre la definición de dicho problema y no estará legitimado por los diferentes *stakeholders*. Por lo tanto, la acción pública será cuestionada, independientemente de si proviene de políticas sociales o políticas de competitividad.

Wanzenböck *et al.* (2019) también utilizan estas tres dimensiones para caracterizar el grado de convergencia de las soluciones a los problemas:

- Cuestionamiento: referida a la divergencia de opiniones con respecto a las soluciones para un problema determinado.
- Complejidad: ya que las soluciones normalmente requieren de cambios estructurales en comportamientos de la sociedad para generar cambios sistémicos.
- Incertidumbre: referida no solo a la fragmentación del conocimiento para generar una solución, sino a la diversidad de opciones o de soluciones posibles.

Cuanto mayor sea el grado de cuestionamiento, complejidad e incertidumbre sobre una solución para un problema o reto social, mayor divergencia existirá en torno a la posible solución.

Esta categorización de Wanzenböck *et al.* (2019) se traslada a cuatro posibles escenarios en donde podemos situar las diferentes problemáticas y soluciones del bienestar inclusivo sostenible, y cada situación requerirá una acción de las políticas diferente (figura 1). Cada contexto o territorio puede reflexionar sobre el escenario en donde se sitúan sus problemas más inmediatos con relación al bienestar.

Figura 1 Espacios de problema-solución

	Visiones divergentes sobre el problema	Visiones convergentes sobre el problema
Visiones divergentes sobre las soluciones	<p>I. Desorientación Alto grado de divergencia sobre el problema Alto grado de divergencia sobre la solución</p> <p>Ejemplos: cambio climático, desigualdad</p>	<p>II. Problema en busca de una solución El grado de complejidad del problema se ha reducido debido a que está legitimado y existe una claridad sobre las responsabilidades Alto grado de complejidad en la solución</p> <p>Ejemplos: obesidad, gases de efecto invernadero</p>
Visiones convergentes sobre las soluciones	<p>III. Solución en busca de un problema Alto grado de complejidad o divergencia en un problema Grado de complejidad en la solución reducido (solución factible)</p> <p>Ejemplo: vehículos autónomos</p>	<p>IV. Alineación Grado de convergencia sobre el problema y la solución</p> <p>Ejemplo: cámaras de seguridad para reducir la violencia, prohibición de fumar en lugares públicos</p>

Fuente: adaptado de Wanzenböck *et al.* (2019).

7.3 El papel del Gobierno en el bienestar inclusivo y sostenible

Una vez considerados los espacios de problemas-soluciones relacionados con el bienestar inclusivo y sostenible, el papel del Gobierno puede ir dirigido tanto a facilitar la definición del problema y disminuir así el grado de divergencia sobre el mismo, como a posibilitar que se generen soluciones y se implementen las que alcancen un mayor grado de convergencia. Las diferentes aproximaciones de políticas, sobre todo las nuevas concepciones de la política de innovación (política de innovación transformadora, de innovación orientada a una misión, estrategias de especialización inteligente), las nuevas políticas industriales y la política social orientada al cambio transformador ofrecen diferentes marcos sobre el papel del Gobierno en el proceso de hacer frente a grandes retos sociales. Estas aproximaciones no son mutuamente excluyentes y se basan en una gobernanza experimental (Rodrik, 2004), aspecto que se tratará en más detalle en la siguiente sección.

La integración de las políticas de los diferentes dominios es por lo tanto la respuesta que la literatura y la práctica ofrecen para hacer frente a estos «problemas malditos» de componente social. Es decir, se hace necesario articular un *policy-mix* o combinación de instrumentos de distintos ámbitos políticos (social, de competitividad) para contribuir a solucionar los problemas del bienestar inclusivo y sostenible. Además, los instrumentos que deben formar parte del *policy-mix* no son solo instrumentos financieros, sino también regulatorios, orientados a cambiar comportamientos de los diferentes actores, incluidos los actores dominantes que pueden ser fuente de disputa en la definición de problemas y soluciones; y la generación de nuevas instituciones que posibiliten cambios radicales en los sistemas. Así, para un cambio transformador se hace necesario actuar en las dimensiones económicas, medioambientales y sociales, modificando las estructuras económicas, los patrones de producción y consumo, incluidos los energéticos, las estructuras y relaciones sociales y las instituciones que condicionan el comportamiento de la sociedad (UNRISD, 2016); es decir, generar cambios en los sistemas sociotécnicos (Geels, 2004; Schot y Steinmuller, 2018). Para ello, hace falta que se establezcan políticas a largo plazo que involucren a múltiples actores en procesos abiertos y democráticos.

A continuación, se presentan las principales características de las nuevas políticas sociales y de innovación transformadoras, cuya combinación formarían parte del *policy-mix* propuesto.

7.4 Nuevas tendencias en política social

Los modelos de política social varían mucho de un país a otro, atendiendo a diferentes contextos y estadios de desarrollo de los territorios. Así, en los más desarrollados, las políticas sociales en los últimos años se han centrado más en el mercado laboral, mientras que en países menos desarrollados en sistemas de protección social. Sin embargo, en la actualidad pueden destacarse nuevas tendencias en políticas sociales focalizadas en la generación de cambios transformadores orientados al bienestar (UNRISD, 2016):

- Relevancia e innovación en las políticas de cuidado y asistenciales para garantizar el bienestar de los cuidadores y los receptores de cuidados, avanzando en sus derechos.
- Dimensión social con relación al cambio climático, atendiendo a la distribución desigual de los efectos del mismo en las diferentes comunidades.
- Importancia de orientar los sistemas impositivos y de recaudación a la sostenibilidad, redistribución económica y equitativa, a la vez que se refuerzan los vínculos entre diferentes colectivos sociales.
- Incorporar la sociedad en la toma de decisiones políticas y que esta sea un proceso de negociación que incluya diferentes niveles territoriales.
- Integración de diferentes ámbitos y dominios de política.

Dentro de este último aspecto es relevante considerar que la integración de diferentes dominios de política requiere un ejercicio de consistencia y coherencia tanto de los objetivos que se persiguen como de los instrumentos al servicio de estos objetivos. Así, Rogge y Reichardt (2016) subrayan que la consistencia se refiere a que los objetivos y los instrumentos no sean contradictorios entre sí, y la coherencia iría más allá, apuntando a la generación de sinergias entre los diferentes instrumentos y objetivos. En este escenario los espacios de gobernanza y coordinación son claves para dotar de coherencia al *policy-mix* (Magro y Wilson, 2019).

7.5 Políticas de innovación orientadas a grandes retos sociales

Además del avance en la concepción de las políticas sociales de forma integrada con políticas de otros ámbitos como el medioambiental o económico, en las propias políticas de competitividad, sobre todo en uno de sus claros ejes vertebradores, las políticas de innovación, se están incorporando los objetivos y grandes retos sociales como orientación de la dirección de la política. Es más, la literatura académica aboga por que

las políticas de innovación tienen que dotarse de direccionalidad, superando los modelos de políticas basadas en los sistemas de innovación en donde el objetivo era innovar más para el crecimiento económico. Las diferentes aproximaciones de políticas de innovación (política de innovación transformadora de Schot y Steinmuller, 2018; política de innovación orientada a una misión de Mazzucato, 2018; o política de innovación orientada a grandes retos de Kuhlmann y Rip, 2018) presentan múltiples marcos para abordar misiones o retos sociales a través de esta. Parten de la premisa de que la direccionalidad de la innovación hacia una determinada misión puede contribuir a generar las innovaciones radicales que requieren como solución los grandes retos sociales, posicionándose sobre el dilema que ya planteó en su día Nelson (1977) de si las misiones debieran estar enfocadas a la «luna o al gueto».

Así, estas políticas no basan sus fundamentos en fallos de mercado, como las políticas neoclásicas, o fallos de sistema, como es el caso de las políticas basadas en sistemas de innovación, sino en una serie de fallos que se resumen en los siguientes (Weber y Roharacher, 2012):

- Fallo de direccionalidad: justifica la intervención pública para dar direccionalidad a las innovaciones para el cambio transformador. Requiere de la generación de prioridades colectivas. Esta dirección puede ser definida por la identificación de grandes desafíos o retos para el territorio de desarrollo sostenible.
- Fallo en la articulación de la demanda: en las aproximaciones anteriores de políticas de innovación el papel de la demanda o los usuarios en los procesos de cambio están subestimados. En este marco de políticas estos pasan a tener un papel central en la generación de nuevas posibilidades de innovación e innovaciones sociales. Es por ello que las aproximaciones de experimentación cobran más relevancia en este marco. Además, los Gobiernos pueden jugar un papel relevante en la articulación de la demanda a través de instrumentos de compra pública innovadora.
- Fallo en la coordinación de política: ante retos tan complejos, una respuesta conjunta de los diferentes niveles administrativos, áreas de política dentro de un mismo Gobierno y diferentes organizaciones se hace necesario. Es por ello que para generar procesos de cambio transformadores las políticas de innovación deben establecerse de una forma coordinada y sistémica.
- Fallo de reflexividad: los procesos de cambio transformador son a largo plazo, por lo que se hace necesario monitorizar y generar mecanismos de reflexividad como procedimientos de evaluación y de inteligencia estratégica que alimenten situaciones de aprendizaje a lo largo de todo el proceso de cambio.

De acuerdo con estos fallos, las políticas de innovación transformadora presentan entonces estas características diferenciadoras:

- Direccionalidad: la política de innovación transformadora persigue una direccionalidad para hacer frente a problemas complejos y grandes desafíos.
- Enfoque en retos y objetivos sociales: como el envejecimiento, la movilidad, el cambio climático, etc.
- Potencial de impacto en el sistema sociotécnico: un sistema sociotécnico está compuesto por un conjunto estable de reglas que utilizan los actores para guiar la innovación. Las políticas pueden impulsar el desarrollo a nivel local de proyectos (o nichos) que generen nuevas trayectorias diferentes a las del régimen establecido.
- Grado de aprendizaje de segundo orden y reflexividad: procesos de cambio a largo plazo.
- Conflicto y consenso: en estos procesos de cambio es necesario promover y gestionar las diferencias entre los diversos actores para generar una visión compartida.
- Inclusividad de todos los actores en el proceso de cambio, incluyendo a los usuarios y a nuevos actores.

Más allá de las características expuestas, siguiendo el espacio problema-solución presentado por Wanzenböck *et al.* (2019), existen varias trayectorias a seguir en función del cuadrante en el que situemos el reto o problema social y su solución. Estos caminos tienen como objetivo llegar al alineamiento en donde las soluciones encontradas para problemas convergentes son difundidas y por lo tanto escaladas. Así, ilustramos las posibles trayectorias en la siguiente figura:

Figura 2 Trayectorias y *policy-mix* para el bienestar inclusivo y sostenible

	Visiones divergentes sobre el problema	Visiones convergentes sobre el problema
Visiones divergentes sobre las soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia híbrida <i>Policy-mix</i>: políticas de innovación basadas en múltiples experimentos, regulación para cambios de comportamiento, políticas sociales basadas en la inclusividad y universalidad Ejemplos: cambio climático, desigualdad, envejecimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia orientada a un problema <i>Policy-mix</i>: política de innovación basada en grandes proyectos, regulación para cambios de comportamiento, políticas sociales basadas en la inclusividad y universalidad Ejemplos: obesidad, gases de efecto invernadero
Visiones convergentes sobre las soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia orientada a una solución <i>Policy-mix</i>: políticas de I+D y desarrollo tecnológico, cambios institucionales para legitimar la solución, políticas demanda, políticas sociales basadas en la inclusividad y universalidad Ejemplo: vehículos autónomos 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de difusión <i>Policy-mix</i>: políticas de difusión de las innovaciones (importancia de las regulaciones), políticas sociales basadas en la inclusividad y universalidad Ejemplo: cámaras de seguridad para reducir la violencia, prohibición de fumar en lugares públicos

Fuente: elaboración propia basada en Wanzenböck *et al.* (2019) y Uyarra *et al.* (2019).

Ninguna de las estrategias es estanca, sino que, dependiendo de la convergencia del problema y solución, la situación de partida será una u otra. Es decir, un problema-solución divergente partirá en una primera fase de una estrategia híbrida para, en una fase posterior y dependiendo de su evolución, pasar a una estrategia orientada a un problema o a una solución primero y finalmente a una estrategia de difusión, o directamente a una estrategia de difusión. También cabe destacar que en todas las trayectorias y escenarios de *policy-mix* posibles las políticas sociales basadas en la inclusividad y universalidad son un elemento común y necesario para el éxito de las trayectorias. Son relevantes puesto que, en la medida que no haya grupos desfavorecidos y situaciones de desigualdad, las soluciones serán adoptadas con mayor facilidad. Además, estos grupos deben participar activamente en los procesos de experimentación, tanto en los orientados a la definición de los problemas como los dirigidos a definir soluciones, para que estas sean legitimadas. A continuación, se comenta cada una de ellas.

- **Estrategia híbrida**

Esta estrategia es la más compleja, puesto que parte de la situación en la que ni la definición del problema ni la solución a este son convergentes. Partimos de grandes retos sociales dispersos en diferentes contextos y en los que hay distintas visiones sobre el problema e incertidumbres y complejidad en las posibles soluciones. La estrategia partiría por poner en marcha y facilitar un gran número de procesos de experimentación a pequeña escala (aquí es importante la escala local y regional) en donde participen no solo los actores y grupos sociales dominantes. El papel del Gobierno en este ámbito estaría enfocado a facilitar el surgimiento de esos experimentos, desde la política de innovación, pero también con cambios regulatorios que favorezcan esa experimentación y el cambio de comportamiento de la sociedad. Todas estas acciones son necesarias tanto para que el problema sea convergente como para generar posibles alternativas de solución.

- **Estrategia orientada a un problema**

En esta situación el problema es compartido entre los actores e identificadas las diferentes responsabilidades. En este caso la estrategia partiría por desarrollar grandes proyectos de innovación en busca de soluciones, para después implementar las que sean más adecuadas. Es importante que en este escenario, además, se acompañen estos proyectos de cambios regulatorios para que las soluciones generadas tengan un mayor impacto. A la hora de valorar qué soluciones son las más viables se puede experimentar su implementación en contextos locales y/o regionales.

- **Estrategia orientada a una solución**

En esta estrategia se parte de una solución (puede ser innovadora —fruto de políticas más tradicionales de I+D o tecnológicas— o no innovadora), pero no hay consenso sobre el problema que esta solución puede resolver. Es el caso de innovaciones tecnológicas que se han generado por el puro avance tecnológico, pero que no resulta clara su aplicación a un determinado problema. Para ello es importante que el Gobierno ponga en marcha políticas orientadas a la demanda y a crear mercado (por ejemplo, a través de instrumentos de compra pública) para generar consenso sobre las soluciones asociadas a un determinado problema. Además, tiene que acompañar sus acciones con cambios institucionales y de regulación para legitimar la solución generada.

- **Estrategia de difusión**

Esta es la fase en la que se produce el escalado de las soluciones ante determinados problemas. En esta fase todas las medidas del Gobierno van dirigidas a una correcta adopción de la solución generada: medidas de sensibilización, difusión, incentivos y sobre todo cambios regulatorios que facilitan esta difusión. Es muy relevante en esta fase la coordinación multinivel en la difusión de soluciones.

De igual forma que los espacios-problema solución son dependientes del contexto, las estrategias a poner en marcha por parte de los Gobiernos serán también particulares de cada territorio, dependiendo de su contexto y gobernanza.

7.6 Procesos de experimentación para el bienestar inclusivo y sostenible

En la sección anterior se ha subrayado la importancia de los procesos de experimentación para la generación de soluciones ante los retos sociales. Estos procesos tienen que ser inclusivos y en ellos debe cuidarse que los actores dominantes no sean los que los controlen y garantizar la legitimidad del problema y la solución. El papel del Gobierno estaría por una parte en facilitar el surgimiento de estos procesos, y por otra nutrirlos y velar por que se cumplan las condiciones óptimas para la experimentación. Eso implica que el Gobierno es

también un emprendedor y debe experimentar en la forma de definir e implementar sus políticas. Además, abordando la política desde una perspectiva colaborativa se minimiza la visión de fallos de Gobierno, puesto que la información limitada de la que este dispone es contrarrestada con la información y el conocimiento de los agentes privados y la sociedad y viceversa. Esa colaboración se ha conceptualizado de varias formas en la reciente literatura y en la práctica de políticas públicas: proceso de descubrimiento (emprendedor), «laboratorios de políticas», gobernanza reflexiva, y otras formas de *experimental policy engagement* (Torrens y Schot, 2017), todas embebidas en un concepto amplio de experimentalismo.

Dentro de las corrientes del experimentalismo, desde 2010 ha surgido con fuerza el fenómeno de la «labificación» en el ámbito de las políticas, a semejanza de los laboratorios sociales. En los «laboratorios de políticas» se aplican los principios de experimentar, testear y medir en relación con los problemas a los que las políticas pretenden dar respuesta (Price, 2014; Williamson, 2015). Comprenden un amplio espectro de experimentos, desde los más técnicos, en los que se testean instrumentos de políticas a través de métodos aleatorios de asignación de beneficiarios y los estudios y evaluaciones ligados a entender las interacciones de los instrumentos (*policy-mixes*), hasta los más innovadores y que responden principalmente al concepto de laboratorio, en los que mediante etnografía u otros métodos analizan el comportamiento de los beneficiarios para diseñar políticas acorde a sus necesidades. En cualquier caso, más allá del empleo de métodos provenientes de otras áreas como el *design-thinking* al diseño de políticas, los laboratorios son espacios de encuentro entre decisores públicos, usuarios y otros actores que pueden dar soluciones técnicas a los problemas.

Por su parte, el concepto de «gobernanza reflexiva» (Voß y Kemp, 2006) está estrechamente ligado con el concepto de sostenibilidad. Se refiere al problema de que modular o actuar sobre el desarrollo social afecta el propio desarrollo y sus posibilidades de avanzar¹⁷. Este marco basa su razonamiento en la reflexión sobre las complejas interacciones que se encuentran detrás de un determinado problema. El establecimiento de mecanismos a través de los cuales los actores puedan compartir sus percepciones, estrategias y criterios de actuación origina como respuesta que esas mismas percepciones y estrategias sean adaptadas y moldeadas. Este sería el marco más adecuado para las políticas orientadas al bienestar inclusivo y sostenible.

Otro modelo que podemos encontrar en la literatura, en este caso en la literatura de las políticas regionales de innovación (estrategias de especialización inteligente), es el denominado «proceso de descubrimiento emprendedor» (EDP, por sus siglas en inglés) (Rodrik, 2004; Foray, 2014). El EDP implica la involucración de actores de la cuádruple hélice de la región (Gobierno, organizaciones de conocimiento, industria y sociedad civil), en el proceso de diseño e implementación de la estrategia. Implica la interacción entre los diferentes actores, no solo para informar y apoyar el proceso de toma de decisiones y priorización estratégica de los Gobiernos, sino también para explorar nuevos nichos de oportunidad y soluciones técnicas, lo que reflejaría más el carácter de descubrimiento del concepto. En la práctica, se pueden distinguir dos tipos de aproximaciones metodológicas al EDP (Gianelle *et al.*, 2016): 1) los modelos participativos como grupos focales, talleres, comités, consultas participativas, modelos basados en la investigación acción, etc.; y 2)

¹⁷ Un ejemplo de esa aproximación es cómo los subsidios a la I+D pueden alterar el peso de los actores dentro de un territorio.

prácticas basadas en las evidencias como cuestionarios a actores regionales, estudios de tendencias económicas, tecnológicas, análisis DAFO, etc.

En todo caso, cualquier aproximación a la experimentación implica una colaboración público-privada, una nueva gobernanza de las políticas y sobre todo la inclusión de los usuarios de políticas y de la sociedad en general de forma inclusiva en el diseño e implementación.

Tabla 1 Modos de experimental policy engagement

	Experimentación con instrumentos y <i>policy-mixes</i>	Proceso de descubrimiento emprendedor	Laboratorios de políticas	Gobernanza reflexiva
Papel de la experimentación	Apoyar el diseño de instrumentos o la reconfiguración de los <i>policy-mixes</i>	Informar el proceso de diseño e implementación de prioridades estratégicas y generar un espacio de identificación de nuevos nichos	Crear espacios de experimentación de forma legítima	Desarrollar mecanismos de gobernanza flexibles para temas emergentes en un contexto de complejidad e incertidumbre
Actores involucrados	Decisores públicos, analistas y beneficiarios de los instrumentos	Cuádruple hélice (Gobierno, organizaciones de conocimiento, industria y sociedad civil)	Decisores públicos, organizaciones de conocimiento, y usuarios avanzados (<i>lead-users</i>)	Como el resto de aproximaciones, pero con una participación de actores no públicos más amplia
Métodos o aproximaciones	Diseño cuasi experimental, evaluaciones y análisis de interacciones	Modelos participativos y métodos basados en la evidencia	Modelos participativos como los laboratorios urbanos y aplicación de métodos de otros ámbitos de conocimiento (etnografía, <i>design thinking</i>)	Modelos participativos, aunque está en desarrollo

Fuente: adaptado de Torrens y Schot (2017).

7.7 Retos de las nuevas aproximaciones de las políticas

Las nuevas aproximaciones de las políticas tanto de competitividad como sociales ligadas al bienestar inclusivo y sostenible y los grandes retos sociales asociados a él presentan una serie de desafíos.

En primer lugar, para avanzar hacia un bienestar inclusivo y sostenible se hace necesario progresar en la integración de diferentes dominios de política (políticas sociales y políticas de competitividad). Esto significa romper con los tradicionales silos de las políticas públicas e incorporar objetivos sociales a las políticas de

competitividad. También implica realizar una definición e implementación de instrumentos teniendo en cuenta los diferentes tipos de políticas (*policy-mix*).

En segundo lugar, la integración de políticas debe trascender un determinado territorio o nivel administrativo en concreto e integrarse también verticalmente. Para ello hay que avanzar en la coordinación multinivel. El tipo de coordinación requerida y los mecanismos asociados serán diferentes en función del escenario problema-solución, de la trayectoria y del *policy-mix* definido. Además, en este sentido, es importante tener en cuenta el contexto territorial en donde se definen e implementan las políticas y en función de competencias y capacidades de los diferentes Gobiernos.

Uno de los niveles territoriales que tiene mayor importancia para la experimentación, y por lo tanto para las nuevas aproximaciones de políticas (sobre todo para el caso de la estrategia híbrida), es el nivel local y/o regional. De este modo, sería relevante poder hacer uso de las políticas regionales (como por ejemplo las estrategias de especialización inteligente) para hacer frente a retos sociales. No obstante, las estrategias de especialización inteligente no necesariamente tienen integrados los objetivos sociales y de bienestar en su visión, aunque pueden ser instrumentos para esa misión (Foray, 2018).

Otro de los mayores retos de este tipo de aproximaciones de políticas viene dado por la necesidad de involucrar en los procesos de experimentación a diferentes actores, públicos y privados, y a la sociedad, incluyendo diferentes colectivos sociales y grupos vulnerables. Por lo tanto, es importante que no solo sean los actores dominantes los que formen parte de los procesos de experimentación para que no controlen dichos procesos.

Estas políticas orientadas al bienestar inclusivo y sostenible tienen necesariamente que ser apuestas a largo plazo basadas en la experimentación y la reflexividad. Estas características pueden darse de frente con los ciclos e ideologías políticas, con políticas macroeconómicas contradictorias o con una baja calidad institucional, lo cual supone un reto en sí mismo.

Referencias bibliográficas

- Charron, N., Dijkstra, L. y Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. *Regional Studies*, 48(1), 68–90. doi:10.1080/00343404.2013.770141
- Foray, D. (2014). *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. Oxford: Routledge.
- Foray, D. (2018). Smart specialization strategies as a case of mission-oriented policy—A case study on the emergence of new policy practices. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 817–832.
- Geels, F. W. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research Policy*, 33, 897–920.
- Gianelle, C., Kyriakou, D. y Cohen, C. (eds.) (2016). *Implementing Smart Specialisation Strategies. A Handbook*. Luxembourg Publication Office of the European Union.
- Hoppe, R., (2011). *The governance of problems: Puzzling, powering and participation*. Policy Press.
- Howlett, M., Ramesh, M. y Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Third edition. Oxford University Press.
- Kuhlmann, S. y Rip, A. (2014). Research policy must rise to a grand challenge. *Research Europe*, 1–11.
- Kuhlmann, S. y Rip, A. (2018). Next-generation innovation policy and grand challenges. *Science and Public Policy*, 45(4), 448–454.
- Magro, E. y Wilson, J. R. (2019). Policy-mix evaluation: Governance challenges from new place-based innovation policies. *Research Policy*, 48(10), 103612.
- Mazzucato, M. (2018). *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. European Commission.
- Nelson, R. R. (1977). *The moon and the ghetto. An essay on public policy analysis*. New York: Norton.
- Price, A. (2014). The long walk to the agile sprint: theories, thoughts and tests. *The Long & Short*, season 2: <http://thelongandshort.org/issues/season-two/age-of-social-public-labs-.html>
- Rodríguez-Pose, A. y Di Cataldo, M. (2014). Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. *Journal of Economic Geography*, 15(4), 673–706.
- Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*. Disponible en: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/industrial-policy-twenty-first-century>
- Rogge, K. S. y Reichardt, K. (2016). Policy mixes for sustainability transitions: an extended concept and framework for analysis. *Research Policy*, 45(8), 1620–1635.
- Schot, J. y Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9), 1554–1567.
- Torrens, J. y Schot, J. (2017). The roles of experimentation in Transformative Innovation Policy (reseña de investigación). Transformative Innovation Policy Consortium. Brighton: SPRU.
- UNRISD (2016). *Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations Publications.
- Uyarra, E., Zabala-Iturriagagoitia, J. M., Flanagan, K. y Magro, E. (2020). Public procurement, innovation and industrial policy: rationales, roles, capabilities and implementation. *Research Policy*, 49(1), 103844.

- Voß, J. y Kemp, R. (2006). Sustainability and reflexive governance: introduction. En J. P. Voß, D. Bauknecht y R. Kemp (eds.), *Reflexive governance for sustainable development* (pp. 3-28). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wanzenböck, I., Wesseling, J., Frenken, K., Hekkert, M. y Weber, M. (2019). A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem-solution space. *SocArXiv*. February 14. doi:10.31235/osf.io/njahp
- Weber, K. M. y Rohracher, H., (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive «failures» framework. *Research Policy*, 41, 1037–1047.
- Williamson, B. (2015). *Testing Governance: the laboratory lives & methods of policy innovation labs*. Stirling: University of Stirling.