

Mesa Temática N° 10

Las empresas con Participación del Estado (EPE): su rol en los sistemas de innovación y emprendimiento del Sur Global

Empresas públicas y producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento¹

Lugones, Manuel

Universidad Nacional de Río Negro. Instituto de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo. Río Negro, Argentina

Quiroga, Juan Martín

Universidad Nacional de Río Negro. Instituto de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo. Río Negro, Argentina

A comienzos del siglo XXI se inició un proceso de revalorización del rol del Estado como motor de desarrollo que abarcó a diferentes países de la región, entre los que se incluye la Argentina. Dicho proceso se enmarca en la implementación de un conjunto de políticas que diversos autores, aunque no exista un consenso estricto sobre el alcance del concepto, han catalogado como neo-desarrollistas (Bresser-Pereira, 2010; Katz, 2015), en las cuales se produjo un re-emergencia de empresas estatales en diferentes sectores definidos como estratégicos (Guajardo Soto, 2013). Esto dio lugar a un renovado interés por analizar el rol del Estado en diferentes etapas históricas, en particular durante el período de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), no

¹ Este trabajo fue realizado en el marco de los proyectos PI-UNRN 40-B-722 “Neodesarrollismo e instrumentos de política industrial y tecnológica en la Argentina (2003-2015)” y UNRN IP-DTT 40-B-832 “Fortalecimiento de las capacidades, instituciones, políticas e instrumentos para impulsar la Ciencia, Tecnología e Innovación en la Argentina. Análisis y recomendaciones”.

sólo por su valor histórico, sino también a la luz de las circunstancias actuales en las que nuevamente se cuestiona la intervención del Estado en la economía con el giro político producido a finales de 2015.

Dicho interés no se restringe solamente a medir el desempeño y las características de la gestión pública de empresas, sino que además desde diferentes perspectivas se persigue analizar los procesos e ideas que guiaron la conformación de un Estado empresario en la Argentina, la naturaleza del mismo, y el rol que cumplieron las empresas públicas en los procesos de desarrollo. En este sentido, se retoman y amplían los enfoques clásicos sobre esta temática, que centraron su atención en ponderar el peso del sector público sobre la economía durante la etapa madura de la ISI.

Sin embargo, y no obstante los avances realizados en el análisis sobre el Estado empresario en la Argentina en la literatura especializada, un aspecto que no ha sido suficientemente explorado, con la excepción de los estudios sobre la empresa Investigaciones Aplicadas S.E. (INVAP)², es el rol que el Estado cumplió en la producción de tecnologías y servicios intensivos en conocimientos a través de sus empresas públicas. En consecuencia, en este trabajo nos proponemos profundizar y presentar posibles líneas de investigación ligadas a la gestión y desempeño de empresas públicas en la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento.

A partir de 2003, el renovado interés por la promoción del desarrollo industrial implicó que convivieran diferentes modalidades instrumentales, impulsadas desde diferentes carteras ministeriales, a partir de objetivos que se presentaban, a priori, como complementarios: impulso a las capacidades tecnológicas, compra estatal, apoyo selectivo a firmas y creación de nuevos jugadores estatales (Lavarello y Sarabia, 2015). En particular, se destacan los sectores considerados estratégicos por su importancia en el posicionamiento internacional del país, tal es el caso del desarrollo de los satélites de comunicaciones geoestacionarios a través de las empresas públicas INVAP y ARSAT. Esta reorientación del papel del Estado se produce en el marco de una significativa recomposición de su posición fiscal, lo que permitió un inédito proceso de incremento de los recursos disponibles para la implementación de este tipo de proyectos. De esta forma, siguiendo a Mazzucato (2017), además de impulsar instrumentos de política tecnológica e industrial orientados a la resolución de fallas de mercado, se apuntó a la creación de nuevos mercados.

² Al respecto pueden consultarse los trabajos de (Versino, 2006; Kozulj y Lugones, 2007; Quiroga, 2017).

Desde la perspectiva histórica, se observa que el Estado empresario en la Argentina asumió una enorme complejidad como consecuencia de la diversidad de necesidades, contextos y enfoques (tanto económicos, jurídicos y de gestión) a los que respondió y se fueron superponiendo a lo largo de su desarrollo. Es por esta razón que Russo (2009) concluye que el Estado empresario posee una naturaleza híbrida, por lo cual, la eficacia de una empresa pública no está necesariamente ligada a los criterios de eficiencia y rentabilidad económica, sino también el cumplimiento de los objetivos para la cual fue creada.

Siguiendo a Guajardo Soto (2013) y Regalsky y Rougier (2015), es posible identificar los siguientes objetivos que guiaron la creación de empresas públicas: (1) La prestación de servicios públicos. (2) La ejecución de determinadas actividades consideradas estratégicas. (3) La prestación de servicios financieros y generación de una banca pública de desarrollo. (4) La expropiación y/o confiscación de activos anteriormente pertenecientes al Estado. Y, (5) la adquisición de paquetes accionarios para el salvataje de empresas privadas y creación de nuevas industrias. Sin embargo, se puede agregar un objetivo adicional: (6) la producción de bienes y servicios intensivos en tecnología.

De acuerdo al derrotero histórico de las empresas públicas en Argentina, un primer eje temático que surge para el análisis de éstas, en particular, y del Estado empresario en general, es su vinculación con las políticas públicas, cuyas orientaciones marcan las modalidades de intervención estatal y los objetivos socioeconómicos perseguidos. Y, derivado de este eje, una segunda línea de indagación refiere a las modalidades de la gestión pública empresarial (estructura organizacional y gobernanza) y cómo éstas condicionan o potencian el desarrollo de las empresas públicas, así como sus vínculos con el resto del aparato estatal.

Un tercer eje de análisis refiere a la relación público-privado, relación de por sí compleja que entraña el impacto de la actividad empresarial del Estado sobre el sector privado, en términos de promoción, complementación, competencia y/o sustitución. Así por ejemplo, autores como Castellani (2008) afirman que el desarrollo del Estado empresario derivó en la generación de espacios privilegiados de acumulación por el cual se transfirieron recursos públicos al sector privado permitiendo la reproducción ampliada del capital. Por otro lado, el Estado asumió los costos de inversión en actividades de riesgo (por ejemplo los costos de exploración de pozos hidrocarbúricos)

y su posterior transferencia al sector privado para su explotación. En una línea similar, Schvarzer (1995) sostiene que el desarrollo del Estado empresario estuvo asociado a la ausencia de una burguesía nacional dispuesta a asumir su carácter de clase revolucionaria en términos de Marx o Schumpeter. A esto puede agregarse la desventaja competitiva de las empresas privadas, vis à vis las públicas, dado que en muchos casos no se espera que estas últimas generen ganancias que se repartan a su propietario, vale decir, el Estado mismo.

Finalmente, con relación a la producción de bienes y servicios intensivos en tecnología, concluimos junto con Versino y Russo (2010), que al analizar el desempeño de las empresas públicas el análisis no debe restringirse a la dimensión económica, sino que también se deben incorporar otras dimensiones previamente mencionadas como la política, la normativa, la organizacional e institucional. Asimismo, es necesario incluir en el abordaje la interrelación entre la escala nacional, regional y global, en particular teniendo en cuenta que alguno de los desarrollo tecno-industriales impulsados suponían entre sus objetivos posicionar al país en términos geoestratégicos, tal es el caso de la industria nuclear y, más recientemente, de la industria satelital.

Por otro lado, estas mismas autoras identifican la producción de bienes y servicios intensivos en tecnología como productos “basados en proyectos”, es decir, como productos fabricados por unidad o en series limitadas de productos. Es necesario indagar si la escala de producción en series cortas constituye una limitación que condiciona las posibilidades de crecimiento y encadenamientos productivos posteriores.

Otro aspecto necesario a analizar, es el papel de las empresas públicas como difusoras del cambio técnico sobre el tejido industrial, recurriendo para ello al poder de compra del Estado, a través del cual se definen normas y estándares técnicos que deben cumplir las empresas proveedoras privadas, y generando demandas tecnológicas para el desarrollo de nuevos mercados, a partir de la utilización o impulso a la generación de nuevas capacidades. En otros términos, las empresas públicas pueden inducir la absorción de nuevas tecnologías y, por lo tanto, impulsar el cambio técnico, sin incurrir directamente en la producción de bienes y servicios intensivos en tecnología. Esto implica no concentrar la mirada solo sobre aquellos casos que, como INVAP, fueron creados con el objeto de desarrollar nuevas tecnologías, y ampliarla hacia otros actores estatales cuyas demandas pueden inducir o han inducido el cambio técnico, o bien que

debieron incurrir en desarrollos tecnológicos para poder cumplir con los objetivos para las cuales fueron creadas.

Finalmente, es necesario profundizar sobre otros dos aspectos. Uno referido a los mecanismos de transferencia tecnológica hacia y desde la red de proveedores de las empresas públicas y sus vínculos con organismos de ciencia y tecnología. Y el otro, sus efectos sobre la generación de nuevas áreas de formación técnica, tanto al interior de las empresas como en el sistema de educación superior. Por ejemplo, diversas empresas estatales como el IAME y AFNE impulsaron la conformación de nuevas áreas de especialización universitaria a partir de nuevas demandas de recursos humanos calificados, tales como las carreras de ingeniería aeronáutica e ingeniería naval, y más recientemente con ARSAT la carrera de ingeniería en telecomunicaciones.

Bibliografía

- Guajardo Soto, G. (2013). Empresas públicas en América Latina: historia, conceptos, casos y perspectivas. *Revista de Gestión Pública*, 2(1), 5–24. Retrieved from <http://www.revistadegestionpublica.cl/index.php/rgp/article/download/26/19>
- Bresser-Pereira, L. (2010). *Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, (122), 224–249. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.021>
- Kozulj, R., y Lugones, M. (2007). INVAP y el desarrollo de una trama de base tecnológica: evolución histórica y situación actual. In G. Yoguel, M. Delfini, D. Dubbini, M. Lugones, I. N. Rivero, & P. Suárez (Eds.), *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina* (pp. 323–348). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Lavarello, P., y Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Santiago de Chile.
- Mazzucato, M. (2017). Sistemas de innovación: cómo dejar de subsanar fallas de mercado para comenzar a crear mercados. En Cimoli, M.; Castillo, M.; Porcile, G. y Stumpo, G. (eds.): *Políticas tecnológicas e industriales en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 481-492.
- Quiroga, J. M. (2017). *Desarrollo de radares secundarios y primarios en la Argentina*

- (2003-2015). *Un análisis desde el enfoque de coaliciones de causa y las capacidades organizacionales*. (Tesis de Maestría. Maestría en Ciencia, Tecnología e Innovación. Universidad Nacional de Río Negro). Retrieved from <https://rid.unrn.edu.ar/jspui/handle/20.500.12049/524>
- Regalsky, A. M., y Rougier, M. (2015). Consideraciones finales. In A. M. Regalsky & M. Rougier (Eds.), *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina (Siglo XX)* (pp. 375–387). Buenos Aires: Eduntref.
- Castellani, A. (2008). Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989). *Apuntes de Investigación del CECYP*, 14, 139-157.
- Russo, C. (2009). *El Estado y la producción: debate y periodización*. San Carlos de Bariloche.
- Schvarzer, J. (1995). *La reestructuración de la industria argentina en el periodo de ajuste estructural*. Buenos Aires: CISEA.
- Versino, M., y Russo, C. (2010). Estado, tecnología y territorio: el desarrollo de bienes complejos en países periféricos. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 6, 283–302. Retrieved from http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4544/pr.4544.%0Apdf
- Versino, M. S. (2006). *Análise sócio-técnica de processos de produção de tecnologias intensivas em conhecimento em países subdesenvolvidos. A trajetória de uma empresa nuclear e espacial argentina (1970-2005)*. Universidad Estadual de Campinas - Instituto de Geociencias, Brasil.