

Estrategias No Comerciales y Actividad Política Corporativa. Oportunidades para el análisis de la interrelación empresas públicas-políticas tecnológicas

Eje temático 5: Políticas Tecnológicas, de Emprendimiento e Innovación Productiva

Mg. Juan Martín Quiroga¹, Dra. Mariela Carattoli²

¹ Universidad Nacional de Río Negro. Instituto de Estudios en Ciencia, Tecnología Cultura y Desarrollo. Río Negro, Argentina; jquiroga@unrn.edu.ar

² Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Centro de Estudios en Administración. Buenos Aires, Argentina; mariela.carattoli@econ.unicen.edu.ar

Introducción

Según la OECD (2017), en el mundo existen 53.467 Empresas Públicas (EPs), valoradas en 22,2 billones de USD, que dan empleo a un total de 29,4 millones de personas. Pese a la magnitud del impacto económico que este tipo de empresas tiene en la economía mundial, su estudio y el de las interrelaciones entre EPs y Políticas Públicas (PPs) en general, y políticas tecnológicas en particular, ha sido poco explorado en la literatura de administración.

El rol empresario del Estado, y por ende el de las EPs, ha sido fundamentalmente analizado en campos vinculados a la Economía, la Ciencia Política, el Derecho y la Historia Económica. Desde una perspectiva de la Ciencia Política, las EPs constituyen un tipo de instrumento de PP que no opera en soledad, sino que son complementadas con otros tipos, como regímenes de promoción, políticas fiscales, de compra pública, educativas, etc. (Teubal, 1997). Por su parte, se ha reconocido que las EPs que desarrollan bienes y servicios intensivos en tecnología constituyen en sí mismas instrumentos de políticas tecnológicas, tanto como actores independientes, como en su rol de actores que traccionan a otras empresas proveedoras, en el marco de sistemas de innovación (Bernier, 2014; Tonurist y Karo, 2016).

En lo referente al vínculo entre EPs y PPs, se ha reconocido ampliamente que diversas PP dieron lugar a la fundación de EPs que se constituyeron en ejecutoras, al menos parcialmente, de diversas políticas, destinadas a provisión de servicios públicos, defensa o como impulsoras del desarrollo, tanto en el mundo (Cuervo Cazorra et al., 2014; Mazzucato, 2013) como en Latinoamérica y Argentina (Russo, 2009; Solingen, 1993; Versino y Russo, 2010).

La naturaleza misma de las EPs conlleva la necesidad de considerar dos cuestiones. En primer lugar, el hecho de que, dado que las EPs tienen nexos naturales con el Estado, eventualmente podrían tener participación en otras instancias del proceso de las PP, más allá de la implementación.¹ En segundo lugar, que, si bien en muchos casos las PP llevaron a la fundación de EPs, existen otros en los cuales, las EPs pre-existentes fueron habilitadoras del diseño e implementación de nuevas PP, particularmente políticas tecnológicas. Esta afirmación implica que la causalidad propuesta por Francelino et al. (2019), también puede complementarse con la consideración inversa, es decir, que la

¹ Un planteamiento clásico del ciclo de las políticas públicas utilizado para su análisis implica un proceso de cuatro etapas: (i) la definición del problema a ser abordado, (ii) la elaboración de políticas, (iii) su implementación y (iv) la evaluación de la implementación. Véase Tamayo Sáez (1997)

acumulación de capacidades en las EPs les permite constituirse en actores centrales en el ciclo de ciertas PPs en áreas en las que cuales existen capacidades limitadas en estamentos gubernamentales (o en las cuales éstas son directamente inexistentes), pero que sí están en posesión de las empresas en cuestión.

Este fenómeno ha sido descrito, desde una perspectiva de la ciencia política, para el caso de la empresa rionegrina INVAP, tanto respecto de la diplomacia nuclear (Malacalza, 2017), como respecto de la política de radarización (Quiroga, 2017). Estos estudios permitieron visibilizar que dicha EP no solo ha sido un instrumento para la ejecución de políticas tecnológicas, o ejecutora de aspectos tecnológicos de PPs, sino que además, ante ciertas circunstancias, ha ejercido cierto grado de participación en la elaboración de políticas tecnológicas.

En este trabajo se realiza una revisión de la bibliografía sobre Estrategias No Comerciales (ENCs), en tanto tópico general que incorpora en su acervo el análisis de la Actividad Política Corporativa (APC), una perspectiva de estudio de la Administración relativamente poco explorada, pero que ha crecido en los últimos años. Se espera que el análisis de estas perspectivas teóricas constituya un primer paso para la elaboración posterior de un marco conceptual que permita indagar acerca de la vinculación entre EPs productoras de bienes y servicios intensivos en tecnología y su intervención en el ciclo de las PPs, haciendo especial énfasis en el grado y el modo en que estas empresas ejercen influencia en dicho ciclo, a fin de tornar las políticas públicas de modo tal que les permitan generar o mantener ventajas competitivas.

Marco teórico de referencia

En el entorno empresarial pueden distinguirse dos grandes categorías, el entorno competitivo o comercial y el entorno no comercial. En tanto que el primero implica las interacciones comerciales, que son voluntarias y se caracterizan por implicar el cambio de la propiedad de bienes por medio de transacciones económicas, el segundo tipo abarca las interacciones sociales, políticas y legales que se llevan adelante con el público, los *stakeholders*, los medios de comunicación, las instituciones y el gobierno. Cada uno de estos entornos son enfrentados por medio de estrategias específicas. De este modo, las estrategias comerciales son aquellas utilizadas para asegurar la creación de valor y el desempeño económico superior en entornos competitivos, y las estrategias no comerciales (ENCs) son aquellas cuyo fin es mejorar el desempeño en general, no solo el económico, a partir de modelar el entorno competitivo (Baron, 1995). Este tipo de estrategia se torna fundamental cuando las oportunidades de una empresa están controladas por decisiones gubernamentales o influidas por las acciones de grupos de presión.

Las ENCs se han definido como las acciones que las empresas llevan a cabo en ámbitos no comerciales para obtener ventajas competitivas e incluye tanto acciones políticas, como el *lobby* o la influencia sobre agencias regulatorias, como también acciones privadas, como es el caso de la relación con *stakeholders*. Este tipo de estrategia implica, por ende, esfuerzos para gestionar los entornos sociales e institucionales en los cuales se lleva a cabo la actividad empresarial.

Las ENCs han sido analizadas principalmente en Administración desde el enfoque de Responsabilidad Social Empresarial (no incluida en este trabajo) o desde el enfoque de la Acción Política Corporativa (APC). Esta última es un área de estudio del campo de la administración que se centra en analizar las acciones de las empresas a fin de influir en

las políticas gubernamentales de forma tal que las favorezcan (Hillman et al., 2004). En una revisión bibliográfica sobre APC, Hillman et al. (2004), sostienen que la habilidad para influir en los políticos, es un mecanismo que reduce la incertidumbre asociada con la dependencia del gobierno, y por lo tanto en la medida que las empresas son más dependientes de éste, mayor será su tendencia a recurrir a la APC. Al revisar diversos estudios a nivel firma, estos autores indican que se ha reconocido que los administradores eligen involucrarse en la actividad política para mejorar el valor de sus empresas.

El *enfoque basado en los recursos* de la firma, ha señalado factores estratégico-situacionales como los móviles por los cuales se emprenden acciones a nivel político. Entre ellos se destaca el tamaño de la firma; la posesión de activos intangibles; la dependencia de compras gubernamentales; la presión regulatoria sobre la firma; la mayor diversificación (de productos o mercados); y la mayor dependencia de políticas públicas para el desarrollo de la estrategia empresarial. Todos estos constituyen factores que aumentan las probabilidades de llevar a cabo acciones de política (Hillman et al., 2004).

Metodología

Para realizar la revisión de la literatura sobre ENC's, se adoptó la metodología de revisión propuesta por Bell et al. (2018). En este caso, se realizó una búsqueda bibliográfica en la base de datos *on line* de Scopus, utilizando como parámetros de búsqueda (en los campos título, palabras claves y resumen) los términos "corporate political activity", "political planning", o "nonmarket strategy". La búsqueda se limitó a las revistas listadas en el área "General y Strategy" que tuvieran un puntaje de P* en el *Erasmus Research Institute of Management Journals Listing (EJL)* en el *Journal Quality List (67 Ed.)*. Las revistas que cumplieron con dicho criterio fueron *Academy of Management Journal*, *Strategic Management Journal*, *Journal of Management*, *Academy of Management Review*, *Administrative Science Quarterly*, *Journal of Management* y *Journal of Management Studies*. La búsqueda arrojó un total de 50 artículos que cumplieran estos criterios de búsqueda.

Se realizó una lectura inicial de los títulos y resúmenes, descartando en esta fase aquellos artículos cuyo tema u objetivos divergía del foco central de este trabajo. Así, por ejemplo, se descartaron artículos que se centraban en cuestiones tales como "Corporate Social Performance" y "Corporate Social Responsibility", por no corresponder a los objetivos de este trabajo. También se descartaron trabajos publicados con anterioridad al artículo de Hillman et al. (2004), que con 708 citas es el más citado sobre la temática. Los artículos resultantes, once en total, fueron leídos y analizados en profundidad. Adicionalmente, por la cantidad de veces que aparecía referido, y dado que fue publicado en una de las revistas consideradas, se decidió también incorporar en la revisión, el artículo de Oliver y Holzinger (2008).

Resultados

En términos del tópico principal de los artículos analizados se desprende que cinco se centran en la influencia de las empresas en las políticas públicas, ya sea en general (Bonardi et al., 2006; Oliver y Holzinger, 2008), los factores que condicionan dicha influencia (Macher y Mayo, 2015), en las oportunidades que emergen cuando las instituciones que de ellas se desprenden son débiles (Dorobantu et al., 2017), o en cómo es posible lograr cambios en los marcos regulatorios a partir de estrategias comerciales, que terminan complementando las ENC's (Funk y Hirschman, 2017).

Por su parte, tres artículos resaltan la importancia de las capacidades, tanto para la implementación de ENC's (Bonardi et al., 2006; Dorobantu et al., 2017) como de la APC (Oliver y Holzinger, 2008), y otros tres discuten si tanto unas como otras, mejoran el desempeño de la firma. Este último es un tema controversial dentro de la literatura y Mellahi et al. (2016) afirman que las pruebas empíricas de la relación entre desempeño y ENC son inconsistentes. Así, mientras Hadani y Schuler (2013) sostienen que la APC está negativamente relacionada con el desempeño, salvo en industrias reguladas, Lux et al. (2011) sostienen lo contrario.

Siguiendo en orden de frecuencia, dos de los artículos analizados consideran al entorno político como un mercado. En un caso se considera que en entornos políticos dinámicos es aconsejable tener estrategias proactivas (Oliver y Holzinger, 2008). Por su parte, en industrias reguladas donde los activos son muy especializados, las empresas eligen las APC cuando sus costos de transacción son menores que los de integración vertical (Sawant, 2012).

Finalmente se analizó un artículo en el cual se trata el grado de alineación entre la RSE y la APC, señalando la existencia de sinergias potenciales entre ambas (Den Hond et al., 2014). Por otro lado, en solo un artículo de los analizados se encaran temas como uso del capital político para lograr aprobaciones más específicas o mayor rapidez en su obtención (Barber y Diestre, 2019), o la distinción entre dependencia e incertidumbre y cómo la rotación en equipos directivos y en políticos afectan los recursos destinados a la APC (Sutton et al., 2021).

Conclusiones

La revisión de la literatura sobre la temática en las revistas seleccionadas permitió verificar que tanto las ENC's como la APC constituyen temáticas poco exploradas en el campo de la Administración. Consecuentemente, es de destacar que no existe un marco teórico uniforme desarrollado en forma ad-hoc sino que, por el contrario, la temática es abordada desde una serie de disciplinas y marcos teóricos diversos.

En términos del objetivo a posteriori, referido a la construcción de un marco teórico para analizar la interrelación entre EP's y PP's, esta perspectiva tiene el potencial de aportar una visión macro en el análisis de dicha interrelación. Respecto a una mirada micro, tanto el enfoque de la visión basada en los recursos de las empresas, como la teoría de la dependencia de recursos, constituyen enfoques que la literatura ha reconocido como pertinentes para analizar al interior de las firmas tanto las ENC's como la APC y, por ende, pueden ser considerados a la hora de analizar el vínculo entre EP's y PP's.

Particularmente, la explicación de la APC desde la perspectiva de la teoría de la dependencia de recursos implica que las firmas recurren a este tipo de acciones en la medida en que son más dependientes del gobierno. En el caso de las EP's productoras de bienes y servicios intensivos en tecnología en Argentina, este aspecto puede constituir un enfoque novedoso para su análisis dado que, hasta donde se conoce, no hay literatura que trate esta temática en dicho contexto.

Del mismo modo, y para finalizar esta reflexión, se considera que la controversia respecto de si las ENC's y la APC contribuyen o no a mejorar el desempeño de las empresas, puede ser un aspecto relevante por incorporar en la problematización y análisis de las EP's.

Bibliografía

- Barber, B., y Diestre, L. (2019). Pushing for speed or scope? Pharmaceutical lobbying and Food and Drug Administration drug review. *Strategic Management Journal*, 40(8), 1194–1218. <https://doi.org/10.1002/smj.3021>
- Baron, D. P. (1995). Integrated Strategy: Market and Nonmarket Components. *California Management Review*, 37(2), 47–65. <https://doi.org/10.2307/41165788>
- Bell, E., Bryman, A., y Harley, B. (2018). *Business Research Methods* (5th ed.). Oxford University Press.
- Bernier, L. (2014). Public enterprises as policy instruments: the importance of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 253–266. <https://doi.org/10.1080/17487870.2014.909312>
- Bonardi, J.-P., Holburn, G. L. F., y Vanden Bergh, R. G. (2006). Nonmarket strategy performance: evidence from US electric utilities. *Academy of Management Journal*, 49(6), 1209–1228. <https://doi.org/10.5465/amj.2006.23478676>
- Cuervo Cazorra, A., Inkpen, A., Musacchio, A., y Ramaswamy, K. (2014). Governments as owners: State-owned multinational companies. En *Journal of International Business Studies* (Vol. 45, Issue 8, pp. 919–942). Palgrave Macmillan Ltd. <https://doi.org/10.1057/jibs.2014.43>
- Den Hond, F., Rehbein, K. A., de Bakker, F. G. A., y Lankveld, H. K. Van. (2014). Playing on two chessboards: Reputation Effects between Corporate Social Responsibility (CSR) and Corporate Political Activity (CPA). *Journal of Management Studies*, 51(5), 790–813. <https://doi.org/10.1111/joms.12063>
- Dorobantu, S., Kaul, A., y Zelner, B. (2017). Nonmarket strategy research through the lens of new institutional economics: An integrative review and future directions. *Strategic Management Journal*, 38(1), 114–140. <https://doi.org/10.1002/smj.2590>
- Francelino, J. D. A., Urbina, L. M. S., Furtado, A. T., y Chagas, M. D. F. (2019). How public policies have shaped the technological progress in the Brazilian aeronautics industry: Embraer case. *Science and Public Policy*, 46(6), 787–804. <https://doi.org/10.1093/scipol/scz030>
- Funk, R. J., y Hirschman, D. (2017). Beyond Nonmarket Strategy: Market Actions as Corporate Political Activity. *Academy of Management Review*, 42(1), 32–52.
- Hadani, M., y Schuler, D. A. (2013). En search of El Dorado: The elusive financial returns on corporate political investments. *Strategic Management Journal*, 34(2), 165–181. <https://doi.org/10.1002/smj.2006>
- Hillman, A. J., Keim, G. D., y Schuler, D. (2004). Corporate political activity: A review and research agenda. *Journal of Management*, 30(6), 837–857. <https://doi.org/10.1016/j.jm.2004.06.003>
- Lux, S., Crook, T. R., y Woehr, D. J. (2011). Mixing business with politics: A meta-analysis of the antecedents and outcomes of corporate political activity. *Journal of Management*, 37(1), 223–247. <https://doi.org/10.1177/0149206310392233>
- Macher, J. T., y Mayo, J. W. (2015). Influencing public policymaking: Firm-, industry-, and country-level determinants. *Strategic Management Journal*, 36(13), 2021–2038. <https://doi.org/10.1002/smj.2326>
- Malacalza, B. (2017). A look inside an emerging nuclear supplier. Advocacy coalitions and change in Argentine foreign nuclear policy. *Third World Quarterly*, 38(10), 2295–2311. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1350100>
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial State: debunking the public vs private myth in risk and innovation*. Anthem Press.
- Mellahi, K., Frynas, J. G., Sun, P., y Siegel, D. (2016). A Review of the Nonmarket Strategy Literature: Toward a Multi-Theoretical Integration. *Journal of*

- Management*, 42(1), 143–173. <https://doi.org/10.1177/0149206315617241>
- OECD. (2017). The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises. En *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264280663-en>
- Oliver, C., y Holzinger, I. (2008). The effectiveness of strategic political management: a dynamic capabilities framework. *Academy of Management Review*, 33(2), 496–520. <https://doi.org/10.5465/amr.2008.31193538>
- 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]. <https://rid.unrn.edu.ar/jspui/handle/20.500.12049/524>
- Russo, C. (2009). *El Estado y la producción: debate y periodización* (UNComa).
- Sawant, R. J. (2012). Asset specificity and corporate political activity in regulated industries. *Academy of Management Review*, 37(2), 194–210. <https://doi.org/10.5465/amr.2010.0022>
- Solingen, E. (1993). Macropolitical consensus and lateral autonomy in industrial policy: the nuclear sector in Brazil and Argentina. *International Organization*, 47(2), 263–298. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027946>
- Sutton, T., Devine, R. A., Lamont, B. T., y Holmes, R. M. (2021). Resource Dependence, Uncertainty, and the Allocation of Corporate Political Activity across Multiple Jurisdictions. *Academy of Management Journal*, 64(1), 38–62.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Castillo (Eds.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281–312). Alianza Universidad.
- Teubal, M. (1997). A catalytic and evolutionary approach to horizontal technology policies (HTPs). *Research Policy*, 25(8), 1161–1188. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(96\)00886-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(96)00886-4)
- Tonurist, P., y Karo, E. (2016). STATE OWNED ENTERPRISES AS INSTRUMENTS OF INNOVATION POLICY. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 87(4), 623–648. <https://doi.org/10.1111/apce.12126>
- 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. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4544/pr.4544.%0A.pdf