

Documento de EPAC referido a la relación entre el sistema de CyT y el sector productivo

1-Introducción

En todo el mundo, con diversas modalidades, el Estado Nacional es el que mayormente moviliza y provee los recursos necesarios para el desarrollo científico-tecnológico y, con diversas realidades, el sector privado también invierte en determinadas situaciones. A veces el Estado invierte en forma centralizada desde sus propias estructuras, de las que dependen instituciones y empresas y, en otras, a través de contratos con el sector privado. Hacemos llegar este aporte al Consejo Económico Social (CES), a los efectos de contribuir a su función de asesoramiento.

La necesidad de un Estado emprendedor, articulador y orientador por sobre el Estado “arreglador de mercados” para fomentar la innovación, con atención a la inclusión social, está muy bien descripto por economistas como M. Mazzucato¹. La autora lo precisa de la siguiente forma: “En la realidad, el Estado a menudo ha diseñado activamente los mercados y ha tomado riesgos altos antes de que el sector privado estuviera dispuesto o fuera capaz de hacerlo. Esto es especialmente cierto en la economía de la innovación, donde las empresas e individuos emprendedores son mitologizados como los únicos creadores de riqueza que toman riesgos. La comprensión del papel del Estado en la conformación del mercado y la co-creación requiere reconocer que los actores públicos también son inversores que toman riesgos y la implicación que esto tiene sobre cómo se comparten las recompensas entre los actores públicos y privados. Un rol de la política pública como conformadora del mercado, que también permite socializar los riesgos y las recompensas, puede posibilitar un crecimiento que sea a la vez “inteligente” (dirigido por la innovación) y más inclusivo.”

Entendemos que dentro de esa inversión que mencionamos existe una porción, quizás la más importante o significativa, que es la que se realiza a través del poder de compra del Estado. También existe otra fuente muy importante, y no tan desarrollada en nuestro país, que es la que tiene que ver con el poder regulador del Estado. Finalmente, existen oportunidades donde ciertas cuestiones estratégicas requieren contar con fondos que puedan desarrollar proyectos sin ataduras de ningún tipo (soberanos). El objetivo de la presente propuesta atiende a cómo promover dichas inversiones en sus diversas formas.

Se enuncian a continuación criterios generales para los tres andariveles de inversión mencionados en el párrafo precedente, que entendemos deberían tener los instrumentos legales necesarios para formalizar las políticas que el CES pudiera recomendar en esta temática.

2-El poder de compra del Estado

¹Mariana Mazzucato, , El Estado emprendedor: socializar riesgos y recompensas. Revista Propuestas para el Desarrollo, año III, número III, noviembre 2019, páginas 225-244, página 225

El Estado en todas sus jurisdicciones invierte, año tras año, una cantidad muy importante de recursos que, si pudieran planificarse en forma plurianual, le darían señales muy importantes a toda la sociedad sobre las oportunidades de desarrollo que se producirían en cada una de las áreas. Algunas veces esa inversión es directa y otras indirecta, a través de políticas de promoción de un sector, para el cual existe un estímulo concreto, que hace atractiva la inversión privada en dicho marco. El CES podría aconsejar la promoción de instancias organizativas para que se discuta la asignación de todos esos recursos plurianuales (los públicos más los privados comprometidos por un estímulo específico), buscando maximizar la participación de las empresas locales y los sectores del área científico-tecnológica que puedan hacer aportes efectivos a esta área. Para ello, además de crear dicha instancia organizativa, se deberá promover una legislación que permita la asociación entre los sectores de I+D+i del sector público con empresas nacionales, particularmente las PyMEs. Dicha legislación debería contemplar los distintos escenarios que pueden dar soporte al desarrollo colaborativo; esto es, el impulso a la creación de las Empresas de Base Tecnológica (EBT), la promoción del desarrollo y sostenimiento de éstas y el estímulo a la asociación público-privada en el área de I+D+i

Entendemos que el CES podría promover reglas de compra en el Estado de forma que la compra a las empresas nacionales no quede en desventaja frente a las condiciones de empresas extranjeras, sino todo lo contrario. Por ejemplo, puede legislarse de manera tal que se evite que una orden de compra a una empresa nacional obligue a ésta a realizar la entrega antes del 31.12 del año en curso; situación que no ocurre con una compra en el exterior.

Existen, en la legislación argentina, normas que promueven la preferencia a la producción nacional en las compras del Estado. La ley 18875 de Compre Nacional de 1971 fomentada por Aldo Ferrer² y la Ley 25551 de Compre Trabajo Argentino, sancionada en diciembre de 2001, están vigentes, aunque han sido modificadas.³ Entendemos necesario revisar esas modificaciones para constatar si de algún modo anulan o contribuyen a minimizar sus objetivos primigenios, así como revisar la más que probable desactualización de sus contenidos.

Además, para facilitar el desarrollo de normativa de las EBT se pueden tomar ejemplos exitosos de otros países; por ejemplo, el programa del gobierno de EEUU "Small Business Innovation Research (SBIR)", que tiene algunas similitudes con los de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, con la diferencia que se licitan temas de desarrollo específicos en tres etapas diferenciadas de acuerdo al desarrollo alcanzado.

Para el desarrollo y sostenimiento de las EBT, los instrumentos deberían enfocarse en la participación de empresas, debidamente calificadas, en el suministro de servicios y productos demandados por el Estado Nacional y/o Provincial.

Para la promoción de la asociación público-privada en el área de I+D+i se deberá legislar para facilitar a las instituciones de CyT la asociación con PyMEs argentinas. En este caso se puede aprender de la experiencia brasileña en esta materia. Específicamente, las leyes de CyT de 2004 (Nº 10.973), modificadas en 2016, (Nº 13.243), pueden servir de ejemplo en este campo.

²Marcelo Rougier, Aldo Ferrer y la obstinación por el desarrollo H-industri@, Año 10 Nº 18 Primer semestre 2016.

³Ha sido modificada en 42 oportunidades en sus 50 años de vigencia, fiel testimonio de su importancia. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=64610>

Atendiendo a que los datos de la realidad indican que a mayor financiamiento, tanto público como del sector privado, hay menor representación de mujeres, al desarrollar cualquiera de los instrumentos para el financiamiento de I+D+i, se deberá legislar con perspectiva y enfoque de género.

Asimismo, consideramos fundamental encarar las recomendaciones hacia una normativa enmarcada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, de la que Argentina es signataria

Finalmente, sería importante que el CES aconseje acerca de una planificación a mediano y largo plazo en la formación de los RRHH que serán necesarios para desarrollar todas estas actividades, atendiendo a criterios científico-tecnológicos. Además, que se promueva una evaluación del personal científico-tecnológico que permita ponderar en su justa medida los trabajos de desarrollo tecnológico. En este sentido, las evaluaciones no debieran “castigar” a quienes dedican mucho esfuerzo a ese desarrollo debido a que no conducen a la publicación en revistas científicas.

3-El Estado como regulador

Las funciones regulatorias de los servicios públicos (muchas veces monopólicos) y los temas estratégicos que requieren regulación desde el Estado pueden ser una fuente muy importante de movilización de la inversión en I+D+i.

Sin embargo, cuando se desregularon los servicios públicos más importantes en los '90, las estructuras que se crearon sólo apuntaron a la gestión de contratos entre privados y no a generar capacidades científico-tecnológicas que pudieran opinar con conocimiento sobre las decisiones e inversiones en cada sector.

El CES podría aprovechar este vacío para sugerir que los Entes Reguladores generen las capacidades de regulación a partir de la coordinación y movilización de los recursos que existen en todo el espectro de instituciones de CyT y las UUNN para poder articular bajo su coordinación la I+D+i que se requiera en cada sector. Existen antecedentes de esta colaboración, no institucionalizada, que fue desarrollándose en algunos casos. Por ejemplo, grupos de CNEA fueron los que generaron toda la normativa de control ambiental del recurso aire, a raíz de las necesidades generadas por la privatización de la generación eléctrica.

También puede aprenderse de experiencias externas acerca de cómo un servicio monopólico o no puede ofrecer una oportunidad para desarrollar la I+D+i. De nuevo, la investigadora M.

Mazzucato ⁴ ofrece algunos ejemplos de interés: “De hecho, el inicio de los Laboratorios Bell resultó de la implementación del Departamento de Justicia de las leyes antimonopolio (Brumfiel, 2008). En 1925, entre las condiciones impuestas a AT&T para poder retener el monopolio sobre el sistema telefónico, el Gobierno de los Estados Unidos requirió que la compañía reinvierta una participación de sus ganancias en investigación. Además, es una práctica común en muchos países aplicar condiciones dirigidas a la creación de beneficios comerciales, industriales o tecnológicos en el contexto de las adquisiciones de Defensa

⁴Mariana Mazzucato, El Estado emprendedor: socializar riesgos y recompensas, Revista Propuestas para el Desarrollo, año III, número III, noviembre 2019, páginas 225-244. Pág. 233-234

("acuerdos de compensación"). Ejemplos notables de esto incluyen a Suecia, donde este instrumento ha sido parte deliberada de una estrategia para promover la industria de aviones militares (Eliasson, 2017), así como también en los EE. UU. y Brasil (Vieira y Alvares, 2017), entre otros."

Además de la sanción de leyes de inversión de los privados en este sentido, se deben ajustar los mecanismos para el control del efectivo cumplimiento de las normas. Este punto es esencial y quizás la razón más importante por la que la frondosa legislación que se fue desarrollando en el tiempo no tuvo los resultados esperados. Debería pensarse una metodología de control de la normativa, que se respalde en una estructura representativa de los diversos sectores que concurren a una dada actividad, que sea la autoridad de aplicación para los controles y tenga continuidad en el tiempo, independiente de los períodos de gobierno. Su función debería contemplar el poder para aplicar sanciones y otorgar premios/ventajas a quienes cumplan con lo acordado en los diversos instrumentos de fomento.

4-Las cuestiones estratégicas

El CES es un ámbito adecuado para aconsejar qué áreas y qué temas deberían impulsarse por cuestiones estratégicas. En el plan para desarrollar las áreas/temas definidos aparecerán necesidades de productos y/o servicios críticos que no estarán disponibles en el mercado local y tampoco en el internacional; particularmente, en el área de tecnologías sensibles. En ese caso, los recursos financieros para el desarrollo local del producto y/o servicio tampoco estarán disponibles en el mercado local/internacional (y aunque lo estén, puede que haya condiciones que sean inaceptables), por lo que será necesaria la creación de un fondo soberano del Estado Nacional. Este fondo podría constituirse a partir de una asignación del Estado Nacional en el presupuesto anual, al que se le sumen los beneficios que tenga el propio Estado Nacional como socio de desarrollos exitosos de otras operatorias.