



## Empresas estatales y desarrollo regional: ¿motores o freno para la innovación?

Es muy probable que, en alguna de tus clases de economía, administración o incluso en algún reel, hayas escuchado la siguiente afirmación: "el Estado es un pésimo administrador; las empresas estatales son ineficientes por naturaleza, burocráticas y solo generan déficit". Esta idea, repetida hasta el cansancio, ha dominado el sentido común durante décadas. Pero, ¿qué pasaría si te dijéramos que esta visión no solo es engañosa, sino que además oculta a uno de los verdaderos motores de la innovación tecnológica y el desarrollo regional?

Hoy vamos a polemizar con ese mito de que el Estado solo puede ser torpe e ineficiente. De hecho, lejos de ser dinosaurios administrativos, algunas empresas estatales se están revelando a nivel global como piezas claves en la tarea de abordar los problemas más urgentes de la actualidad como el cambio climático<sup>1</sup>. Diversos autores plantean que estas empresas juegan roles estratégicos que ningún actor privado puede ocupar, y esto es especialmente cierto cuando analizamos el problema desde una perspectiva que suele ser ignorada en los manuales de texto tradicionales: la realidad de los países del Sur Global.

### No sirve copiar y pegar

Para entender este fenómeno, en primer lugar, debemos abandonar la idea de que las políticas diseñadas en el Norte Global (como Europa o Estados Unidos) funcionarán mágicamente en América Latina con solo aplicarlas como una receta de copiar - pegar. El Sur Global enfrenta dificultades particulares, es lo que los economistas de la CEPAL denominaron históricamente "heterogeneidad estructural" y que en la actualidad se traduce en problemas tales como: altos niveles de desigualdad, profundas disparidades entre regiones (centros urbanos desarrollados frente a periferias muy pobres y aisladas) y grandes vacíos institucionales y productivos.

En especial en las regiones periféricas, fragmentadas y con problemas de infraestructura de países como la Argentina, el sector privado suele carecer de las capacidades, los incentivos o el capital para asumir los enormes riesgos que necesita la innovación para prosperar. Es aquí donde entran en juego las llamadas "Políticas de innovación orientadas por Misiones". Se trata de una modalidad de políticas que tiene amplia trayectoria y que actualmente tomaron fuerza a nivel global a partir de las propuestas de la economista Mariana Mazzucato<sup>2</sup>. Las Misiones son grandes objetivos colectivos que buscan otorgar dirección estratégica a la economía para abordar desafíos complejos, como el cambio climático o la mejora de la salud pública, del mismo modo en que llegar a la Luna constituyó una misión tecnológica en el siglo XX. No implican una planificación centralizada y rígida, sino la definición de orientaciones claras y ambiciosas que encauzan políticas, inversiones y esfuerzos de innovación.

Al establecer un horizonte compartido y, al mismo tiempo, promover dinámicas participativas de abajo hacia arriba, las misiones habilitan la articulación de múltiples actores, públicos, privados, científicos y sociales, en torno a la resolución de problemas estructurales. Esta lógica combina dirección estratégica con experimentación descentralizada, favoreciendo procesos de aprendizaje colectivo y generación de soluciones transformadoras. En esa línea, se plantea que, para liderar estas misiones en regiones desfavorecidas, las empresas públicas de las provincias puede ser actores claves.

### ¿Puede ser dinámico el sector público?

Lejos de conformarse con la clásica idea de la administración burocrática e ineficiente, en un artículo reciente publicado en la *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*<sup>3</sup>, en coautoría con investigadores de la Facultad y de otras universidades, mostramos que, bajo

<sup>1</sup> Archibugi, D., & Mariella, V. (2021). Is a European Recovery Possible Without High-Tech Public Corporations? *Intereconomics*, 56(3), 160-166. Scopus. <https://doi.org/10.1007/s10272-021-0973-x>

<sup>2</sup> Mazzucato, Mariana, Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones (LC/TS.2022/150/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

<sup>3</sup> Manuel Gonzalo, Leila Mucarsel, Gabriela Starobinsky, Gastón Burlot, State-owned enterprises as drivers for regional missions in the Global South: insights from INVAP in Patagonia and Agrogenética Riojana in Northwest Argentina, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 18, Issue 3, November 2025, Pages 621-634, <https://doi.org/10.1093/cjres/rsaf017>

determinadas condiciones organizacionales, las empresas estatales pueden ser tan, o incluso más, ágiles y estratégicas que muchas startups. Basándose en casos de empresas provinciales en Argentina, el estudio revela que el secreto de su éxito radica en un componente que no todas las organizaciones poseen: las "capacidades dinámicas del sector público". Esto implica poner en práctica tres habilidades vitales:

- **Dar sentido (Sense-making):** La habilidad de escanear y comprender el entorno donde opera la organización para identificar oportunidades.
- **Conectar (Connecting):** Crear redes y conectar a una multiplicidad de actores públicos, privados y académicos para trabajar en conjunto.
- **Dar forma (Shaping):** Diseñar e implementar nuevas direcciones en la política, institucionalizando soluciones a largo plazo de manera efectiva.

Para ilustrar cómo se ven estas capacidades en el mundo real, el artículo presenta dos casos fascinantes.

#### **INVAP: Ciencia de frontera desde la Patagonia**

Ubicada en la ciudad de Bariloche, encontramos a INVAP, una empresa estatal provincial que compite en las grandes ligas tecnológicas mundiales. Fundada en 1976 por físicos e ingenieros formados en el Instituto Balseiro, esta empresa se sostiene sin aportes presupuestarios del gobierno, generando ingresos de unos 170 millones de dólares anuales, de los cuales el 41% proviene de exportaciones.

Lejos de la inmovilidad burocrática, INVAP ha demostrado una capacidad de transformación asombrosa:

- Comenzó construyendo reactores nucleares de investigación y los exportó exitosamente a países como Australia, Holanda y Arabia Saudita.
- En los años 90 incursionó en la tecnología espacial, convirtiéndose en la única empresa latinoamericana reconocida por la NASA para desarrollar sistemas satelitales completos.
- A principios de los 2000, lideró la misión nacional para diseñar y construir los primeros satélites de telecomunicaciones de América Latina (ARSAT), salvando a Argentina de perder su posición orbital y garantizando la soberanía comunicacional.

Desde la periferia patagónica, INVAP no es solo una "isla de eficiencia"; fomenta el desarrollo de proveedores locales, impulsa startups e integra redes de conocimiento fundamentales para la región.

#### **Agrogenética Riojana: Cultivando el futuro en el Noroeste**

Si viajamos al Noroeste Argentino, la región históricamente más desfavorecida del País, encontramos a Agrogenética Riojana SAPEM. En La Rioja, una zona caracterizada por economías de subsistencia y altos costos logísticos, el gobierno provincial creó diferentes empresas

públicas a mediados de los 2000 para superar las limitaciones estructurales que frenaban al sector privado.

Creada originalmente en 2009 para producir plantines de cultivos tradicionales como vid, nogal y olivo, Agrogenética demostró una notable agilidad empresarial cuando reorientó radicalmente sus recursos productivos en 2021. Se propuso liderar una misión regional completamente nueva: la industria del cannabis medicinal.

- Adaptó su infraestructura, laboratorios y cultivos con una inversión inicial para dedicarse a la cosecha y extracción de aceite de cannabis.
- Desarrolló "El Federal", el primer aceite de cannabis medicinal de espectro completo producido a nivel provincial, distribuido en farmacias bajo receta.
- Registró la primera semilla nativa de cannabis del país.

Agrogenética demuestra que una empresa estatal puede, desde un entorno periférico, organizar un ecosistema complejo que cruza la biotecnología, la salud pública y la agroindustria.

#### **Conclusión: Repensar el desarrollo y sus protagonistas**

La próxima vez que alguien te diga que el Estado debe retirarse y dejar la innovación exclusivamente en manos del "libre mercado", invítalo a pensar en casos como los que te presentamos hoy. La evidencia histórica es clara: en el Sur Global, los procesos de desarrollo no emergen de manera espontánea; requieren actores capaces de articular conocimiento científico, asumir riesgos tecnológicos elevados y orientar la inversión hacia problemas estratégicos, tareas que difícilmente sean encaradas solamente por el sector privado. Las empresas públicas provinciales han demostrado que, cuando están equipadas con las capacidades necesarias, pueden hacer la diferencia.

Lo interesante es que no se trata de elegir entre sector privado o sector público. Por el contrario, los casos analizados muestran que, cuando estas empresas asumen roles protagónicos, potencian al sector privado en sus territorios, creando cadenas de proveedores e incentivando el nacimiento de nuevas empresas intensivas en conocimiento.

La discusión, entonces, no es Estado versus mercado, sino qué tipo de articulación institucional necesitamos para enfrentar desafíos complejos en contextos periféricos. Abandonar prejuicios implica estudiar con rigor nuestros fracasos, pero también nuestros logros; aprender de las organizaciones públicas que los lideraron y reconocerlas por lo que son: protagonistas en la desafiante misión de construir un desarrollo más justo, con innovación y desarrollo tecnológico, pensado desde la periferia y para el mundo.

**Mg. Gastón Burlot y Mg. Leila Mucarsel**

*Docentes investigadores del IDICEJ*