

# APROXIMACION AL ESTUDIO DE LA ESTRATEGIA EMPRESARIA EN EL SECTOR PUBLICO

Las empresas del Estado en los países en vías de desarrollo

Por JORGE BARENSTEIN

(México)

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN. *Parte A) Enfoque del problema.*—II. OBJETO DE ESTUDIO: ENFOQUES APLICABLES A LAS EMPRESAS DEL ESTADO.—III. NIVEL DE ANÁLISIS: LA ESTRATEGIA: 1. Estrategia de la investigación e investigación de la estrategia. 2. Cambios en el enfoque de la planeación y la decisión. Evolución hacia el concepto de gestión estratégica. 3. Comportamiento organizacional requerido en distintos tipos de contexto.—IV. MARCO CONCEPTUAL: 1. Problemas actuales de las empresas del Estado en los países en vías de desarrollo. 2. Generación de matrices analíticas para el estudio de las empresas del Estado.—*Parte B) Orientación de la investigación.*—V. MODELIZACIÓN CONCEPTUAL.—VI. MODELIZACIÓN OPERATIVA: 1. Casos. 2. Simulación.

## I. Introducción \*

En este trabajo intentaré aportar elementos para la discusión de la pertinencia y posibilidad de utilizar conceptos y herramientas de decisión y planeación estratégicas en el sector público de los países en vías de desarrollo.

El problema que nos ocupa dista de estar resuelto, ya que, por una parte, la naturaleza y funciones de los diversos organismos gubernamentales en nuestros países son aún objeto de discusión, y, por otra, la mera posibilidad de la utilización de

---

(\*) En el texto se utilizará la siguiente notación:

EE: Empresa(s) del Estado.

ap: administración pública como disciplina.

AP: Administración Pública como objeto de estudio.

instrumentos de planeación más o menos sofisticados es cuestionada.

La ponencia se basa en el trabajo académico que realizo en las áreas de teoría de la administración pública, teoría de la organización y gestión estratégica en el sector público. Abordaré la problemática en dos niveles: el marco conceptual y las aplicaciones del mismo a la investigación.

En lo que respecta al marco conceptual, se discutirá primero la importancia actual de las EE como objeto de estudio de la ap (punto II), y se explicitará luego nuestro concepto de la decisión y planeación estratégicas y su relevancia como nivel de análisis (punto III).

Se delinearán a continuación un esquema teórico que pertenecer ser útil para la dilucidación de la naturaleza de las organizaciones empresarias del Estado, y que, al estar basado en un punto de vista estratégico, implica la pretensión de convertirlo en el necesario *locus* de un esfuerzo integrador de insumos multidisciplinarios (punto IV).

En la parte B) del trabajo se presentará una brevísima descripción de la investigación que dirijo en el Departamento de Administración Pública del CIDE, dentro de los lineamientos conceptuales mencionados, y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para ello se mostrarán las dos orientaciones básicas que seguimos:

a) La construcción de un modelo conceptual de la empresa del Estado que se adapte a sus características reales en sistemas socio-político-económicos «mixtos» y en desarrollo (punto V).

b) La producción de modelos operativos, que en una primera etapa están ya siendo utilizados en la docencia y forman parte de un intento sistemático de creación de una infraestructura pedagógica apropiada a nuestro contexto. En una segunda etapa, estos modelos deberán cumplir con su vocación de aplicación, es decir, proveer instrumentos para los decididores de políticas en el sector público (punto VI).

El propósito de este trabajo se habrá cumplido si el mismo muestra la necesidad y la posibilidad de formular proyectos de

investigación concretos sobre el tema. El objetivo de esos proyectos no debería ser ni la producción de una dudosa «teoría general de la EE» ni la construcción de una «teoría del decidor estratégico» para las EE, que en el estado actual de nuestro conocimiento y de las necesidades de nuestros sectores públicos pueden esperar todavía. La investigación, por el contrario, debe orientarse al desarrollo de modelos operativos, lo que no puede hacerse, sin embargo, sin desarrollar también esquemas referenciales y analíticos multidimensionales. Esa es la tarea...

## PARTE A) ENFOQUE DEL PROBLEMA

### II. Objeto de estudio: enfoques aplicables a las empresas del Estado

La significación económica de las EE y el reconocimiento de que son un elemento fundamental de las políticas económicas nacionales no han ido acompañados de conceptualizaciones válidas y operativas. Sin embargo, se han realizado aportes importantes para su estudio y dirección, desde los puntos de vista de diversas disciplinas. Algunos de los más relevantes son:

- Los teóricos de la economía han analizado su naturaleza (1), y hasta se habla de la posibilidad del desarrollo de una teoría microeconómica de la EE.
- Desde el punto de vista instrumental, los economistas neoclásicos han proporcionado herramientas para el análisis de proyectos de inversión, la determinación de precios y tarifas y, en general, para regular la actuación de las EE en diversos tipos de mercados.
- La administración de empresas ha proporcionado el instrumental para el manejo de las EE en sus diversas áreas, y también la pretensión de que las mismas constituyen organismos similares a las empresas privadas, en cuanto a su dirección y administración.
- Los enfoques jurídicos han servido para estudiar su ubicación institucional y algunos aspectos del control y la autonomía.

Los aportes mencionados son unidimensionales y proporcionan explicaciones parciales y sesgadas: no bastan por sí solos para entender un fenómeno que, como la EE, es de naturaleza a la vez económica, política y administrativa. La solución debe provenir de otra disciplina: la ap. Así, para nosotros, estos y otros aportes constituyen los insumos disciplinarios de un esquema en desarrollo. Nuestro enfoque es multidimensional, centrado en la ap como disciplina (ella misma en desarrollo) y basado en la investigación organizacional.

En efecto, un esquema conceptual de la EE debe incluir, además de los citados, otros insumos:

- La ciencia política puede contribuir—a través de la teoría del Estado—a la comprensión del papel de las EE en el aparato del mismo, y relacionar con esto un análisis de los enfoques e implicaciones ideológicas del fenómeno (que permean obviamente las diversas explicaciones de su naturaleza económica).
- La teoría de la ap puede aportar explicaciones sobre el funcionamiento de la burocracia y las estructuras de poder.
- El conocimiento de las políticas económicas, industriales y sectoriales del Estado es esencial también para el análisis de las EE.
- Los enfoques cuali-cuantitativos englobados actualmente en el *public policy analysis* pueden contribuir a acercar las técnicas de la investigación de operaciones a los problemas del sector público.
- La teoría de la organización y la teoría general de sistemas deben proveer el instrumental necesario para el análisis estructural y contextual.
- Los enfoques contingentes de la dirección y lo que llamamos gestión estratégica (que a su vez reciben insumos de la teoría de las decisiones, la administración, la teoría de la organización, etc.), aportan elementos para la formulación de esquemas operativos para el establecimiento de objetivos, para el manejo de las EE y para la medición de resultados.

### III. Nivel de análisis: la estrategia

#### 1. ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN E INVESTIGACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Es justamente el último insumo mencionado—el estudio de la estrategia de las EE—el que puede conducir a una ruptura metodológica que contribuya a superar el subdesarrollo actual del tema (ya que los pocos estudios sobre EE realizados en Latinoamérica o son totalmente especulativos o son meramente descriptivos). La investigación sobre EE debería tener carácter prioritario y, más concretamente, cubrir los siguientes objetivos y orientaciones:

a) Debe desarrollarse un esquema referencial (modelo paradigmático) de las EE que permita describirlas, ubicarlas y explicarlas, superando los enfoques parciales, ya que las EE no son iguales a las empresas privadas, sujetas a los mecanismos de mercado, ni meros instrumentos de las políticas sectoriales del Estado (lo que supondría una racionalidad no siempre existente). Ese esquema (enmarcado en la teoría de la ap) es necesario para fundar los estudios más «aplicados».

b) Por otra parte, la investigación debe proporcionar a los decididores instrumentos para el cambio y alternativas de política. El desarrollo de modelos de gestión estratégica de la EE sería un ejemplo de esta orientación hacia la «intervención directa».

c) Por último, la investigación debe contribuir a la creación de una infraestructura pedagógica apropiada para la formación y capacitación en el tema («intervención indirecta»).

Creo, en suma, que el concepto de estrategia de las EE puede convertirse en el *locus* de un esfuerzo integrador de insumos multidisciplinarios, permitiendo una definición innovadora del objeto de estudio y de los diversos niveles de análisis necesarios.

Este concepto podría además servir de puente entre el análisis de las *public policies* y el de las políticas empresarias, tanto más necesario en países capitalistas con un sector público relativamente muy desarrollado.

Dedicamos entonces las dos secciones siguientes de este trabajo a la definición de nuestro enfoque del tema para luego sugerir posibles aplicaciones heurísticas del mismo a la investigación.

## 2. CAMBIOS EN EL ENFOQUE DE LA PLANEACIÓN Y LA DECISIÓN. EVOLUCIÓN HACIA EL CONCEPTO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

Nuestro concepto de «estrategia» comprende la identificación, formulación e implementación de los objetivos organizacionales totales y a largo plazo.

La evolución de los contextos en los que se desarrollan las grandes organizaciones públicas y privadas ha conducido consecuentemente a un cambio en los enfoques de las disciplinas que se ocupan del estudio de su funcionamiento y estructura.

En cuanto al cambio en el contexto, de una realidad unidimensional se ha pasado a una realidad multidimensional. En la primera situación, el énfasis se ponía en la identificación de los problemas organizacionales y la elaboración de «soluciones» para los mismos de una manera lineal. En la nueva realidad, el énfasis se pone en la definición de los problemas, lo que es cierto, sobre todo en el campo de la AP.

En relación con esta evolución hacia una mayor complejidad de la realidad, de los enfoques de la teoría «clásica» de las decisiones, que pretendía proveer el instrumental analítico para resolver los problemas de las grandes organizaciones (considerando las cuestiones principalmente desde un punto de vista interno y funcional), se pasó al concepto de planeación estratégica. En éste se consideran esencialmente las relaciones externas, el planeamiento en sí y variables de tipo técnico y económico. En esta etapa (2), el problema estratégico abarcaba fundamentalmente las relaciones entre organización y contexto y adoptaba el punto de vista de la dirección superior y de la *organización total*, lo que constituía un gran avance, con respecto a la etapa anterior, de consideración de los problemas desde puntos de vista parciales e internos a la organización.

La creciente complejidad del contexto fue acompañada con una evolución hacia el concepto de gestión estratégica (3), que,

con respecto a la idea anterior de planeación estratégica, se caracteriza por la consideración de la estructura interna (y no sólo el contexto) como variable, la inclusión de los problemas de implementación—y no solamente los de planeamiento—y la consideración de variables psico-sociales y políticas (además de las técnico-económicas).

En lo que respecta a la cuestión de la implementación *versus*, la planeación, y al tipo de variables consideradas, se trata de su análisis conjunto, para evitar en el campo de la AP lo que he calificado de síndromes del «político esquizoide» (el que sólo se ocuparía de la planeación) y el «burócrata esquizoide» (que se ocuparía sólo de la implementación).

En base a lo anterior, y con el enfoque de sistemas como fundamento, la planeación y el análisis de decisiones evolucionan hacia la consolidación de los siguientes conceptos:

a) El contexto: El estudio de las EE, en tanto organizaciones complejas, requiere la consideración de su contexto específico y de su contexto general. Ambos están ubicados en un continuo que va de menor a mayor complejidad y que a todos los efectos prácticos puede considerarse para la EE como tendiendo a la turbulencia (4). Pero esto es sólo la parte presente de la situación, mientras que el concepto de contexto abarca también los posibles desarrollos del mismo, los «escenarios» futuros. Es decir, que se incluye aquí una dimensión prospectiva.

b) El diseño: Se trata por una parte del diseño de los estados futuros deseados de un sistema, que coincide con el concepto clásico de planeación; y por otro, del diseño de las intervenciones (en el contexto y en la organización) necesarias para lograr esos estados futuros deseados. Los dos aspectos del diseño implican un comportamiento teleológico.

c) Las intervenciones voluntarias: Comprenden los pasos necesarios para la implementación de las estrategias, que deberían resultar en una reestructuración del sistema contexto-organización en un nivel de integración superior. A diferencia de los enfoques tradicionales de decisión y planeación, aquí consideramos que la acción es parte del proceso.

Esos tres conceptos básicos, que pueden visualizarse como dispuestos en tres campos superpuestos parcialmente y en interrelación dinámica entre sí, conforman nuestro enfoque de la gestión estratégica. Los conceptos operativos consiguientes serían:

- Diagnóstico estratégico.  
Comprende el análisis contextual y el análisis estructural.
- Diseño estratégico  
Comprende la identificación y selección de las estrategias, y el diseño de intervenciones.
- Cambio estratégico.  
Incluye el proceso de implementación, y por lo tanto el estudio de los problemas del cambio organizacional y contextual.
- Evaluación de estrategias.

Bajo las condiciones que dan lugar al concepto evolucionado de gestión estratégica, se habla de la transformación de la postura estratégica de una organización, que consiste en considerar como modificables tanto la configuración interna de la misma como sus conexiones externas. Es decir, que se trata de cambiar las capacidades de la organización (valores organizativos, personal, estructuras, procesos y tecnología) y transformar también sus estrategias. En última instancia, hablar de *estrategia implica para nosotros ocuparse del posicionamiento total de la organización (por ejemplo, una EE) en un contexto turbulento.*

### 3. COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL REQUERIDO EN DISTINTOS TIPOS DE CONTEXTO

Además de lo expresado en el punto anterior, comentaremos aquí algunas de las razones contextuales de la evolución hacia el concepto de estrategia.

Es nuestra hipótesis que a los contextos más «simples» (plácido aleatorio y plácido agrupado) (4) corresponde en lo que respecta a la organización un comportamiento de tipo competitivo, que permita la adaptación a los mismos. A los contextos de más complejos (perturbados reactivo y turbulento) (4), correspondería un

comportamiento de tipo estratégico que fuera proactivo frente al contexto.

En el primer caso, el contexto presenta acontecimientos en serie y problemas de riesgo, mientras que en el segundo se trata más bien de acontecimientos discontinuos y de incertidumbre total o parcial más que de riesgo.

El estilo de dirección que correspondería a ambos grupos de contextos sería, siguiendo la terminología de Chandler (5), para el primer caso, el estilo «gerencial», y para el segundo, el estilo del *entrepreneur*. El «gerente» se ocuparía de la explotación de las conexiones existentes entre la empresa y su contexto, y de ahí el análisis de puntos fuertes y débiles y de las oportunidades de mercado propuesto originalmente por Ansoff (2). Tendería a la producción eficiente de productos y servicios, a la consideración de aspectos tácticos (cortoplacistas) y en última instancia al trabajo dentro de una asignación de recursos dada.

El *entrepreneur*, por el contrario, se dirigiría a la creación de nuevas conexiones entre la organización y su contexto —es decir, a lo que vamos a llamar la definición de una postura estratégica— y a establecer nuevos patrones de conexiones (buscando nuevas oportunidades, productos, etc.). La consideración de los aspectos estratégicos a largo plazo es esencial, y en última instancia se trataría de cambiar la asignación de recursos presente.

En los dos primeros tipos de contexto los resultados buscados por las organizaciones tienden al incremento de la eficiencia, y en el caso de organismos privados, a la optimización de la ganancia. En la segunda situación contextual el comportamiento organizativo adecuado sería el que tienda al incremento de la eficacia en general, y en el caso de los organismos empresarios privados, a la optimización del «potencial» de ganancias.

Creemos entonces que el estudio del comportamiento organizativo en las EE no puede estar de ninguna manera desvinculado de la consideración del estado y la evolución del contexto, que como hemos dicho es uno de los insumos provenientes de la teoría de la organización. Y, por este camino, la complejidad de los objetivos generalmente asignados a las EE, y la multiplicidad

de variables que conforman su contexto, muestran otra causa de la fuerte correlación entre su estudio y la necesidad de utilizar los conceptos de gestión estratégica aquí definidos.

#### IV. Marco conceptual

##### 1. PROBLEMAS ACTUALES DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

Algunas de las cuestiones relevantes actuales con respecto a las EE, sobre las que habría que generar hipótesis a ser estudiadas mediante proyectos concretos de investigación son:

###### 1) *El análisis de la situación:*

- La EE en la AP. Relaciones entre EE y Estado, la cuestión de la autonomía relativa.
- Relaciones entre las características de los diversos regímenes políticos concretos y la estructura y funcionamiento de sus EE. Es necesario cerrar la brecha entre el análisis de los sistemas políticos y la consideración de sus efectos sobre los sistemas administrativos (y viceversa).

###### 2) *Estrategia y objetivos:*

- La determinación de los objetivos de las EE. EE y política económica (la EE como instrumento de la intervención del Estado en la economía). Alternativas a la EE (EE y empresa privada).
- Cambio en los objetivos: ¿Podría ser que, contrariamente a lo que se piensa, los objetivos (planificación normativa) cambian más rápidamente en el sector público que en el privado?

###### 3) *Horizontes de planeamiento. Influencia relativa de:*

- Tecnología productiva: período de maduración de las inversiones, industrias capital intensivas vs. industrias mano de obra intensivas, etc.

- Tecnología administrativa (técnicas de planeación).
- Influencia del sector público (cambios políticos periódicos, inestabilidad, etc.).

4) *Los «grados de libertad» de su gestión estratégica:*

- ¿Cuál es la «definición del negocio» en el sector público (amplia o limitada, servicio o producto)?
- ¿Los objetivos son los de la EE o los del Estado?
- ¿Qué variables acotan (y con qué peso relativo) los grados de libertad (o condicionan los objetivos)?:
  - ¿El tamaño, inversión previa, tecnología (variables comunes con la empresa privada),
  - o el hecho de pertenecer al sector público (y las consecuentes diferencias contextuales)?
- Los «grados de libertad estratégicos» serían amplios a nivel de una unidad productiva, pero limitados a nivel de todo el sector público o de un sector industrial del mismo (por las restricciones y las constantes económicas, que serían prácticamente irrelevantes a nivel de una unidad). Esto último sería cierto para una EE determinada si (como sucede a menudo) se encuentra todavía lejos de sus límites operativos, es decir, que no haya agotado todas sus alternativas estratégicas.

5) *Diseño estratégico: posibilidades de expansión y diversificación:*

- ¿Son más limitadas en las EE?
- ¿Pueden realmente aumentar su participación en el mercado y/o implementar una publicidad y promoción diferencial agresiva?
- ¿Cuál es el efecto de las presiones de la iniciativa privada?
- ¿Es necesario para ello la autorización por el Estado?

6) *Estrategia y estructura:*

- ¿Las instancias de planificación y gestión estratégicas estarían a nivel de los ministerios (y/o de organismos

intermedios tipo *holding*), fuera de la EE, que pasaría por una etapa «preestratégica»? (¿Y esto explicaría las diferencias con el desarrollo descrito por Chandler (5), a pesar de las semejanzas contextuales?)

- ¿Entonces la función del *entrepreneur* estaría fuera (por encima) de la EE?
- La asignación de decisiones y funciones entre organismos de distintos niveles en el sector público (ministerios y secretarías, «cabezas de sector», *holdings* de EE, dirección de la propia empresa), constituye un problema muy actual que hay que analizar con un enfoque estratégico.

7) *Estructura de capital:*

- ¿Fuentes de financiamiento distintas que las de la empresa privada?
- ¿Mayores costos financieros?

8) *Capacidad competitiva: tendría menor flexibilidad que la empresa privada por:*

- ¿Menor posibilidad de competir en precios?
- ¿Rigideces en la producción? por:
  - En general no sobreexplota a los trabajadores ni realiza despidos estacionales.
  - La planificación (si existe) está sujeta a contingencias políticas en distintos niveles.

9) *Relaciones laborales:*

- Posibilidad de conflictos por:
  - El objetivo de maximización de beneficios llevaría a mayores posibilidades de conflicto en la empresa privada que en la EE (donde se perseguirían más objetivos «sociales»).
  - Esto entra en contradicción con el hecho de que en algunos países los sindicatos parecen ser más fuertes en el sector público (¿pero más «colaboracionistas»?).

- Posibilidad de participación de los trabajadores:
  - ¿Discusión de problemas concretos, comisiones bipartitas?
  - ¿Contactos «superestructurales» con sindicatos vs. rediseño participacionista de la organización?
  - ¿Cogestión? ¿Autogestión?

10) *Evaluación de resultados:*

- La EE podría ser eficaz e ineficiente (alcanzar determinados objetivos, con una rentabilidad baja) por:
  - Los factores de rigidez mencionados en el ítem 8,
    - que se traducen en altos costos de sus insumos.
  - Pero en la evaluación deben considerarse las alternativas para cumplir con los objetivos (hay que aclarar los subsidios encubiertos):
    - Si el objetivo es dar empleo, la «ineficiencia» puede no ser tal.
    - El alto costo de sus insumos pueden ser una forma de redistribuir ingresos (cuya progresividad o regresividad habría que analizar).
- Deben desarrollarse criterios de evaluación económicos y sociales.
- ¿Quién evalúa? Mecanismos de control por parte del Estado.

11) *Efectos de su carácter marginal o «clave» en el sector público de un país determinado:*

- ¿Si una EE en particular no es clave para el gobierno (en términos de política económica, por ejemplo), sino relativamente marginal, entonces la semejanza de sus problemas y su funcionamiento a los de la empresa privada sería mayor?

Las cuestiones mencionadas no son analizables solamente como problemas operativos, sino que deben enmarcarse en un enfoque teórico de las EE como el que hemos propuesto antes.

## 2. GENERACIÓN DE MATRICES ANALÍTICAS PARA EL ESTUDIO DE LAS EE

¿Cómo operativizar nuestro enfoque para el estudio de las EE incluyendo en él los diversos contenidos propuestos, los distintos insumos disciplinarios, y considerando los problemas metodológicos aludidos? Entendemos que para ello es necesaria la formulación de una serie de matrices por entrecruzamientos de los distintos grupos de variables a considerar, que tengan tanto valor heurístico como posibilidades de desarrollo operativo.

La generación de esas matrices requiere trabajar en tres niveles de análisis del fenómeno de las EE, que son generalmente confundidos:

a) Primero debemos considerar el tipo de actividad (producto y mercado) y la tecnología, en suma, la naturaleza de las inversiones del Estado. Por ejemplo, podemos hablar por un lado de inversiones en industrias capital intensivas, en sectores de punta tecnológica; y por otro, de inversiones en industrias mano de obra intensivas, en sectores de tecnología obsolescente. En este nivel se incluyen los objetivos operativos de las EE.

b) EE de similar naturaleza en lo que respecta al punto anterior pueden ser analizadas e interpretadas de muy diversas formas. Puede entenderse así que su rol es uno o varios de los siguientes:

- Ser un instrumento efectivo dentro de una política económica dirigida al cambio (con efectos progresivos sobre la distribución del ingreso), y/o
- ayudar a mantener una relativa capacidad de maniobra para la burguesía nacional (el problema de la autonomía relativa del Estado) sustituyendo total o parcialmente la falta de espíritu empresario de los capitalistas autóctonos, y/o
- romper con ciertas restricciones al desarrollo económico, y/o
- sostener la tasa de ganancia de la iniciativa privada haciendo las inversiones necesarias en sectores no rentables, o que exigen más capital y comportan mayor riesgo, y/o
- más aún, pueden ser meros instrumentos de los monopolios transnacionales y del gran capital local (subsidiándolos vía

precios bajos de los insumos, con efectos regresivos sobre la distribución del ingreso, y/o vía precios bajos de los bienes salario), y/o

- puede tratarse de la acumulación directa de capital por el Estado, etc.

Cómo se desempeñen esos roles dependerá de la existencia o no de proyectos políticos de cambio. Además, en el caso de multiplicidad de los mismos, deben analizarse los consiguientes conflictos que se producen.

c) Por último, el resultado final de la actuación de las EE para el sistema global puede ser:

- Funcional: por ejemplo para el mantenimiento del sistema en lo que respecta a su lógica económica y/o su viabilidad político-social.
- Disfuncional: económica, política o socialmente.

En este nivel de análisis es donde resulta más claro el peligro de una desviación economicista, al analizar tanto el origen como la justificación de la existencia de las EE. El análisis debe hacerse tomando en cuenta las razones de tipo económico, social y político, ya que un mismo elemento puede ser funcional en la esfera económica y disfuncional desde los puntos de vista social y políticos, o viceversa. Analizar esto sólo desde el punto de vista económico puede llevar a la *asignación de racionalidad* a situaciones que no la tienen, cuando lo que se necesita es un análisis más profundo, que incorpore elementos de la metodología estructural-funcionalista y del análisis materialista histórico.

Debe entonces estudiarse por un lado la *misión estratégica* (nivel b) de las EE, que puede definirse en términos de generación de ganancias (acumulación de capital), generación de empleos, desarrollo regional, independencia tecnológica, regulación de mercados, etc.; y por otro lado (nivel c) debe analizarse *su función para el sistema global* (6), ya sea el mantenimiento de la tasa de ganancia del capital, ya se trate de la solución de

«imperfecciones» para el mantenimiento del sistema. En el primer caso utilizamos variables de tipo estratégico, en el segundo se trata más bien de su naturaleza económica y de la explicación o justificación de su existencia.

La confusión usual entre estos distintos niveles de abstracción provee probablemente parte de la explicación de la incomunicación existente entre los empresarios públicos, los que deciden las políticas gubernamentales y los académicos, con respecto a las cuestiones relevantes de la EE. En efecto, se confunden constantemente los objetivos operativos de las EE, con la definición de su misión estratégica, con la cuestión de su función para el sistema global, y eso imposibilita tanto la comunicación entre los diversos niveles decisorios y estructurales relacionados con las EE, como el ponerse de acuerdo, por ejemplo, sobre criterios de evaluación para los resultados de su acción.

El esquema analítico no estaría completo si no se considerara, además de las variables mencionadas, el efecto de los distintos tipos de contexto vistos, tanto en términos de sus grados de complejidad o turbulencia, como en términos de los diversos niveles de desarrollo del sistema capitalista; es decir, la consideración de los efectos que sobre la acción y naturaleza de las EE tiene el hecho de definirse el sistema económico como de capitalismo subdesarrollado dependiente, capitalismo monopolista de Estado, o capitalismo tardío. Otro enfoque plausible sería también el de considerar que el sistema dispone de diversas alternativas estructurales para cumplir con los mismos objetivos: por un lado las EE, y por otro las empresas privadas bajo diferentes esquemas de planeación y control gubernamentales.

Las matrices analíticas de que hablamos en este punto se generarían entonces por entrecruzamiento de los grupos de variables de distinto nivel de abstracción considerados al principio, con los efectos de los distintos tipos de contexto, y por último con la consideración de (y su aplicación a) las diversas cuestiones relevantes a que nos referimos en el punto anterior.

## PARTE B) ORIENTACION DE LA INVESTIGACION

### V. Modelización conceptual

Sobre la base del enfoque propuesto en la Parte A de esta ponencia se está desarrollando un esquema analítico multidisciplinario de las EE (7), que incluye los siguientes aspectos:

- a) Revisión de los enfoques más relevantes sobre EE: discusión de su historicidad y «contextualidad».
- b) Análisis político-económico de las EE: enfoques neoclásico, marxista y «globalista».
- c) Propuesta de un esquema analítico integrador en base al concepto de estrategia:
  - la diferenciación de los niveles operativo, de objetivos/misión y funcional, y
  - la integración de los enfoques económico y socio-político, y el papel de la ideología.
- d) Generación de matrices:
  - de correspondencia teórica, entre modelos alternativos y asignación de objetivos y funciones diversas a las EE, y
  - entre sistemas reales y modelos implícitos.
- e) Una encuesta a funcionarios superiores de una muestra significativa de empresas del Estado en México, con el objeto de testear una serie de hipótesis originadas en los puntos anteriores.

### VI. Modelización operativa

#### 1. Casos

Para proveer a los modelos teóricos de la necesaria base fáctica, se está trabajando en la preparación de casos de diversas EE mexicanas, que son «probados» en seminarios dictados en la Institución. Dichos casos cubren desde problemas de las áreas fun-

cionales hasta cuestiones de estrategia empresarial en el sector público.

Se cuenta en la actualidad con los tres primeros casos, en las ramas textil, metalúrgica y de producción de bienes de capital; los que se van ubicando en una matriz que incluye industrias capital-intensivas *versus* mano de obra-intensivas, industrias de tecnología obsoleta *versus* tecnología de punta, etc. Nuestra pretensión con esta matriz es disponer de una amplia base empírica sistematizada, que permita el análisis de hipótesis derivadas del marco teórico ya mencionado.

## 2. SIMULACIÓN

Se comenzó el año pasado con la aplicación de técnicas de simulación al funcionamiento de EE y de sectores industriales con participación estatal. El objetivo de la primera etapa de la investigación es la construcción de un modelo de simulación de gestión de EE, que compiten en un mercado con empresas privadas y con la importación. Se trata de una herramienta avanzada para la formación de funcionarios para el sector paraestatal, que permitirá sensibilizarlos a las restricciones y problemas estratégicos que se les presentan a los dirigentes de empresas en el sector público.

El modelo se encuentra actualmente en la fase final de revisión e integración de los programas de computadora necesarios para su utilización.

El siguiente paso de la investigación se dirigirá a la generalización del modelo de estructura y funcionamiento, abarcando una muestra significativa del universo de EE mexicanas, desagregado en función de sectores industriales, tecnología productiva, y variables contextuales.

Se tratará de elaborar un modelo de funcionamiento de un sector industrial con participación estatal en países en desarrollo, que permita la integración operativa de los elementos provenientes de la política económica y la política industrial con el nivel de gestión de unidades productivas.

Con esta actividad y la descrita en el punto anterior, se está concretando la producción de una infraestructura pedagógica

apropiada para la capacitación en el sector público de países en desarrollo con sistemas socio-político-económicos «mixtos». El objetivo a más largo plazo es que los conceptos y modelos en que trabajamos puedan ser útiles, no sólo para la capacitación, sino también como instrumentos para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.

#### REFERENCIAS

- (1) Deben mencionarse aquí, como aportes muy importantes:
  - La sistematización de los enfoques neoclásicos, marxistas y «globalistas» (la explicación *ex-post-facto*) de la EE, efectuada por L'HERITEAU, MARIE-FRANCE, en *Pourquoi des entreprises publiques*, Dossiers Thémis - PUF, París, 1972.
  - La revisión y crítica de los diversos enfoques teóricos, presentados por PERES, WILSON en *Empresa pública: elementos para una teoría*, Ensayos para discusión AP/5 - CIDE, México, 1979.
- (2) Cuyo planteo original más completo se encuentra en ANSOFF, H. IGOR: *Corporate Strategy*, McGraw Hill, USA, 1965.
- (3) Esta evolución es descrita en ANSOFF, H. I.; R. P. DECLERCK, y R. L. HAYES (Eds.): *From strategic planning to strategic management*, John Wiley & Sons, Londres, 1976.
- (4) En el sentido atribuído al concepto en la tipología propuesta por EMERY, F. E., y E. L. TRIST: «The causal texture of organizational environments», en F. E. EMERY (ed.), *Systems Thinking*, Penguin Books, Londres, 1969.
- (5) CHANDLER, ALFRED D., JR.: *Strategy and Structure*, The M. I. T., Press, Cambridge, Mass., 1962.
- (6) Pero no en el sentido parsoniano de funcionalidad universal, sino en términos de formación social (es decir, desagregando en relación a la estructura de clase).
- (7) Dicho esquema se encuentra en proceso de formalización con vistas a su publicación (por el autor de este trabajo, en colaboración con Wilson Peres) con el título tentativo de *Misión y estrategia de las empresas del Estado*.

