



ILPES

INSTITUTO INTERAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE INVESTIGACIONES

**NATURALEZA Y ESTRATEGIA DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO
EN PAISES EN VIAS DE DESARROLLO**

Jorge Barenstein

Consultor *

* Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización a la que pertenece, ni con las de las instituciones auspiciadoras del Seminario.

81-11-2476

CONTENIDO

INTRODUCCION

- I. LA NECESIDAD DE UN ESQUEMA CONCEPTUAL INTERDISCIPLINARIO PARA EL ABORDAJE DEL TEMA
- II. LA APLICACION DEL ENFOQUE ESTRATEGICO A LAS EMPRESAS DEL ESTADO
 1. Los objetivos operativos
 2. La misión estratégica
 3. La funcionalidad para el sistema global
 4. Identidad y pertinencia de los niveles de análisis
- III. LA RELATIVIZACION DE LA TEORIA EN EL CASO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO
- IV. EMPRESAS DEL ESTADO Y EMPRESAS PRIVADAS: ¿EL MISMO ANIMAL CON ASPECTO DIFERENTE O EL MISMO ASPECTO PARA DIFERENTES ANIMALES?
 1. Similitudes generales
 2. Diferencias en su gestión
 3. Diferencias en su estructura y funcionamiento

Introducción *

He presentado ya algunos de los conceptos incluidos en esta ponencia en otras reuniones académicas, como la Mesa Redonda sobre el tema, organizada por la ALAP en México en 1978, el XVIII Congreso del IICA realizado en Madrid en 1980 y el Seminario Internacional de Administración Pública organizado por el CIDE y Naciones Unidas en México en febrero de este año, además de utilizarlos en seminarios dictados en el CIDE y en otras instituciones.

Pero mi insistencia en los planteos aquí expuestos se basa en los resultados concretos de proyectos de investigación diseñados y conducidos dentro de esos lineamientos, y de trabajos de campo y análisis efectuados en México y en el exterior utilizando el marco conceptual propuesto.

En los primeros tres capítulos se fundamenta la necesidad de un enfoque interdisciplinario, se propone un análisis multiniveles de las EE y se defiende una postura contextual y relativista. El cuarto capítulo responde al pedido que me hicieron las autoridades del CLAD de abordar la cuestión de las diferencias entre EE y empresas privadas, para lo que he preferido -en lugar de aboçarme a una teorización sobre el tema- hacer algunos señalamientos basados en investigaciones en curso, a modo de propuestas para la discusión.

I. LA NECESIDAD DE UN ESQUEMA CONCEPTUAL INTERDISCIPLINARIO PARA EL ABORDAJE DEL TEMA

Ya no se discute la significación económica de las EE y su importante papel en las políticas públicas. Se acepta incluso que esta forma de intervención directa del Estado en la economía 1/ puede constituir el elemento distintivo y nuevo que caracteriza a los así llamados sistemas "mixtos". Pero este reconocimiento no ha ido acompañado de conceptualizaciones válidas y operativas.

Sin embargo, se han realizado aportes importantes para su estudio y dirección, desde los puntos de vista de varias disciplinas. Algunos de los más relevantes son:

a) La teoría económica, desde sus diversas orientaciones, ha contribuido al análisis de su naturaleza. Pero debe tenerse en cuenta aquí (sobre todo para evaluar la pretendida posibilidad de desarrollar una teoría económica de las EE) que, por un lado, los enfoques neoclásicos -aún en su grado máximo de flexibilización de los supuestos paretianos- han fracasado en la explicación de las nuevas actividades industriales del Estado.2/ Las teorías neokeynésianas de la demanda efectiva, por su parte, no dan razón de la apropiación estatal en ese ámbito, si ésta puede sustituirse por el control de las actividades privadas; desde esta

*/ En el texto se utilizará la siguiente notación: EE: empresa(s) del Estado o empresa(s) pública(s).

1/ Particularmente en lo que respecta a las EE industriales.

2/ Sólo justifican realmente la intervención indirecta (regulatoria) del Estado en los casos de "monopolio natural" y en los servicios públicos tradicionales.

perspectiva, en última instancia, se trataría de alternativas de acción del Estado no juzgables (en condiciones de eficiencia similares) por criterios económicos. Los enfoques marxistas, por último, proveen una explicación más bien superestructural del fenómeno, integrada -a través del juicio sobre los resultados de su acción- a la crítica general del sistema, pero de la que es difícil derivar conceptos operacionalizables.

b) Desde el punto de vista instrumental, los economistas han desarrollado 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.

c) 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.^{3/}

d) 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 las EE, es de naturaleza a la vez económica, política y administrativa. Así, para nosotros, estos y otros aportes constituyen los insumos disciplinarios de un esquema en desarrollo. Nuestro enfoque es multidimensional, centrado en la administración pública como disciplina (ella misma en desarrollo) y basado en la investigación organizacional.

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

a) 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).

b) La teoría de la administración pública puede aportar precisiones sobre el funcionamiento de la burocracia y las estructuras de poder.

c) El conocimiento de las políticas económicas, industriales y sectoriales del Estado es esencial también para el análisis de las EE.

d) 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.

e) La teoría de la organización y la teoría general de sistemas deben proveer el instrumental necesario para el análisis estructural y contextual.

f) 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.

^{3/} Aspecto que se discute en el Capítulo IV de este trabajo.

II. LA APLICACION DEL ENFOQUE ESTRATEGICO A LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Es justamente el último insumo mencionado en el capítulo anterior -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, permitiendo una definición innovadora del objeto de estudio y de los diversos niveles de análisis necesarios.

Sobre esa base el autor está desarrollando un esquema referencial 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 es necesario para fundar los estudios más "aplicados".

En cuanto al enfoque utilizado, baste aquí decir que nuestro concepto de estrategia comprende la identificación, formulación e implementación de los objetivos organizacionales totales y a largo plazo. La gestión implica ocuparse del posicionamiento total 4/ de la organización en un contexto turbulento.

El avance de nuestras investigaciones indica que estos conceptos podrían además servir de puente entre el análisis de las public policies (en particular la política industrial) y el de las decisiones empresarias, tanto más necesario en países capitalistas con un sector público relativamente muy desarrollado.

Si bien el punto de vista estratégico no es de uso muy general todavía en nuestros países, no es nuevo en las disciplinas administrativas.^{5/} Entendemos que la singularidad del esfuerzo que realizamos consiste en intentar su aplicación a organizaciones del sector público.

Como primer paso para operativizar ese enfoque, plantearemos nuestra propuesta de un esquema básico de tres niveles para el estudio de las EE. Asignaremos a esos niveles no sólo un carácter de construcción teórico-metodológica destinada a ordenar el análisis, sino también la pretensión de mostrar estratos existentes en la realidad, señalando así el camino para lograr un imagen integrada de la naturaleza del fenómeno.

La complejidad de las EE requiere trabajar por lo menos en tres niveles de análisis, que son generalmente confundidos. Su descripción se realiza en los puntos que siguen.

1. Los objetivos operativos

Utilizamos también aquí el concepto de metas, para aludir a objetivos relativamente cuantificables y programables, y respecto a los cuales el criterio de eficiencia es fundamental.

En este nivel es determinante el tipo de actividad de la organización (producto y mercado) y la tecnología utilizada, es decir, la naturaleza de las inversiones del Estado.

^{4/} Es decir, considerando como modificables y dinámicos tanto su conducta como su configuración interna, y por supuesto, su contexto.

^{5/} Su planteo original más completo se encuentra en ANSOFF, H. Igor: Corporate Strategy, Mc Graw Hill, USA 1965.

Se incluyen aquí los objetivos de las áreas funcionales de la empresa, estructura, rentabilidad y volumen. Su naturaleza puede ser de corto o largo plazo, "estratégica" o no, pero lo característico de todos ellos es que constituyen medios con respecto a los fines incluidos en el nivel siguiente.

2. La misión estratégica

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 misión sea una o varias de la siguiente enumeración no taxativa:

- la generación de empleos, y/o
- la regulación de mercados, y/o
- el desarrollo regional, y/o
- ser, en suma, un instrumento efectivo dentro de una política económica dirigida al cambio, y/o
- ser un instrumento de redistribución del ingreso, y/o
- fomentar la participación de los trabajadores en la dirección de las actividades productivas, y/o
- reorientar las pautas de consumo popular, y/o
- romper con ciertas restricciones al desarrollo económico, por ejemplo, en términos de dependencia tecnológica, y/o
- hacer las inversiones necesarias en sectores no rentables, o que exigen más capital y comportan mayor riesgo, sustituyendo en ello a la iniciativa privada, y/o
- más aún, subsidiar vía precios bajos de los insumos o de los bienes-salario a otros sectores de la economía, y/o
- la acumulación directa de capital por el Estado.

Como se desempeñen esas u otras misiones, dependerá de la existencia o no de proyectos políticos de cambio. Además, en el caso de multiplicidad de las mismas, deben analizarse los consiguientes conflictos que se producen. En este nivel el criterio de eficacia es fundamental.

3. La funcionalidad para el sistema global

El resultado final de la actuación de las EE para el sistema global puede ser funcional o disfuncional.^{6/} En el primer caso contribuiría al mantenimiento del sistema en lo que respecta a su lógica económica y/o su viabilidad político-social; en el segundo tendería a disminuir su ajuste en las áreas mencionadas.

El análisis podría indicar aquí -por ejemplo- la funcionalidad de las EE para:

- a) ayudar a mantener una relativa capacidad de maniobra para la burguesía nacional u otros grupos dominantes (el problema de la autonomía relativa del Estado), sustituyendo total o parcialmente la falta de espíritu empresario de los capitalistas autóctonos, y/o
- b) sostener la tasa de ganancia del capital y solucionar "imperfecciones" en el funcionamiento del sistema de mercado, y/o

^{6/} No en el sentido parsoniano de funcionalidad universal, sino en términos de formación social (es decir, desagregando en relación a la estructura de clase).

c) ser meros instrumentos de los monopolios transnacionales y del gran capital local, vía "subsidiarios ocultos", y/o

d) contribuir a la transformación de las relaciones de producción y a la implementación de nuevas formas de participación popular, en el marco de un proyecto revolucionario.

En este nivel aparece con toda su fuerza el factor ideológico, ya que se trata de la explicación o justificación de la naturaleza y la existencia de las EE y de su papel en el mantenimiento de un sistema o en un proyecto de cambio del mismo.

4. Identidad y pertinencia de los niveles de análisis

La confusión usual entre los distintos niveles de abstracción descriptos 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 las 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 estratos decisivos relacionados con ellas, como el ponerse de acuerdo, por ejemplo, sobre criterios de evaluación para los resultados de su acción. Hemos tenido ya "evidencia empírica" de la pertinencia y poder conceptualizador del esquema, por la facilidad con que fue adoptado en diversos contextos por funcionarios en ejercicio de sectores paraestatales, cuando el autor lo utilizó para ordenar el análisis y la discusión de su problemática concreta.

Con respecto a la identidad de los niveles propuestos, recibí un cuestionamiento de un participante en uno de mis seminarios sobre el tema, que interesa comentar aquí. El colega -economista- planteaba la posibilidad de interpretar los tres niveles como: 1) el de la microeconomía, 2) el de la macroeconomía y la política económica, y 3) el de la economía política. Mi respuesta fue negativa, porque esa interpretación no deja de ser economicista: si bien se basa en una correspondencia aceptable, es más limitada que el esquema de los niveles, no abarca toda la realidad del fenómeno.

En efecto, pretender que el primer nivel se agota en la microeconomía es reducir, por una parte, la explicación de la institución empresaria a un punto de vista parcial e insuficiente, cuando ya la parafernalia neoclásica ha mostrado hace mucho sus limitaciones; y por otra, es desconocer que la gestión operativa de las empresas (públicas o privadas) constituye un problema y requiere un instrumental que pertenecen a la esfera de otras disciplinas, si bien más jóvenes que la economía, para las que ésta representa uno de sus insumos.

El segundo nivel trasciende la esfera de la política económica, ya que abarca misiones estratégicas de diversas naturalezas. El hecho de que todas tengan alguna repercusión económica no autoriza la reducción: aceptar ese argumento implicaría, por ejemplo, negar la existencia de diversas áreas sustantivas en la acción gubernamental, reducir las políticas públicas a la política económica.

En el tercer nivel, por último, resulta claro el peligro de una desviación economicista: al analizar tanto el origen como la justificación de la existencia de las EE, deben tomarse 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 político, 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 estudio más profundo, que incorpore elementos de la metodología estructural-funcionalista y del análisis materialista-histórico. Obviamente, si por "economía política" se entiende una especie de super-ciencia social omnicomprensiva, la objeción planteada no sería válida, pero ello implicaría pasar del campo de la ciencia al de la ideología...

III. LA RELATIVIZACION DE LA TEORIA EN EL CASO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

El marco analítico conceptual, referencial y operativo de las EE que estamos desarrollando sobre la base del enfoque estratégico descriptivo, no se propone como una "solución" ahistórica y transferible irrestrictamente. Sus pretensiones son más modestas, en concordancia con nuestra orientación metodológica, que comentaremos brevemente aquí.

No se trata de propugnar "teorías de alcance intermedio" al estilo de Merton, que en base a una supuesta imposibilidad de interpretaciones globalizadoras del fenómeno terminen justificando funcionalistamente el statu-quo. Por el contrario, se trata de desmitificar las teorías, reconociendo su componente ideológico, y aplicando a sus circunstancias elementos de la sociología del conocimiento.

En efecto, sostenemos tanto la historicidad como la contextualidad del surgimiento de las explicaciones teóricas, de la mezcla y dominancia de sus insumos, y del mismo contenido de la controversia sobre las EE, en distintas formaciones sociales.

Al respecto, consigno con carácter absolutamente tentativo, una hipotética tipología que serviría para correlacionar los factores anteriores con las características reales de las EE en diversos sistemas "tipo":

a) En países como Italia (con el I.R.I.) y España (con el I.N.I.), el sector de EE es en parte una herencia del "Estado fuerte" fascista. El desarrollo de los organismos de gestión y control tipo holding fue el resultado de una voluntad política, y una respuesta a la debilidad de sus sistemas de mercado.

b) En los países del capitalismo maduro, los imperativos de mantenimiento del sistema tienen su correlato a nivel teórico en el desarrollo de la normativa económica neoclásica. Esto se da en Estados Unidos y la R.F.A., con la ya mencionada justificación de casos especiales como el monopolio natural y los servicios públicos, es decir, en áreas marginales o de infraestructura con respecto al sistema productivo; y en el caso de países "pobres" como Inglaterra, con el desarrollo de sistemas de tarificación y control económico de los mercados.

c) Pero es en Francia, en el marco de su larga tradición jurídica y administrativa y de sus antiguas experiencias de planificación e intervención estatal, en donde se desarrolla un enfoque pragmático, más preocupado por el manejo de las EE como una realidad existente, que por su

/justificación a

justificación a priori.^{7/} Surgen aquí por primera vez las preocupaciones de tipo sociopolítico con respecto a las EE, entrándose de lleno en el nivel de misión estratégica de nuestro esquema. Se asiste aquí al desarrollo de la idea del "contrato-programa", y a la preocupación por la eficiencia y la eficacia de las EE, por su "balance social", y por la medición "real" de sus resultados (con el método, por ejemplo, del excedente de productividad).

¿Qué pasa ahora con la situación en los países capitalistas subdesarrollados? Obviamente, y como en todos los aspectos de la dependencia, tanto en la teoría como en la estructuración real de los sectores de EE se dan reflejos de la situación descrita para los países desarrollados. Pero en nuestro esquema de investigación intentamos diferenciar situaciones de dos "tipos":

d) En los países en América Latina con sistemas de relativa apertura democrática y en las etapas populistas de otros, la controversia sobre las EE se ha politizado e ideologizado totalmente, tanto a nivel teórico como en la prensa. En la práctica, la definición del tamaño, la naturaleza y el alcance del sector se ha convertido abiertamente en el campo de la lucha por el control de los aparatos del Estado (frecuentemente por su incidencia en la autonomía relativa del mismo, tanto o más que por razones de tipo económico). Los temas de discusión teórica no son en estos países los neoclásicos, y hasta a veces no se cuestiona la existencia del sector, sino más bien su eficiencia relativa y su estructuración más o menos centralizada (las alternativas holding versus la sectorización por ramas, etc.). Las cuestiones relevantes tienen entonces puntos de contacto con las de los "tipos" a) y c); el papel de las EE en los planes económicos y las superestructuras de control alternativas.

e) Parecería entonces que en los países del capitalismo tardío, subdesarrollado y dependiente, la controversia sobre las EE tiene un alto componente político y social, mientras que en los del capitalismo avanzado predominarían los aspectos económicos. Sin embargo, en el último "tipo" de países que incluiremos, los sujetos a sistemas represivos y de concentración del ingreso, tanto por "contaminación ideológica" como por las características de los proyectos de dominación oligárquicos, la discusión se daría en términos similares a la del tipo b). Vuelve en ellos la cuestión de los servicios públicos, y a nivel de la práctica se intenta la liquidación de las estructuras del sistema de EE existente.

^{7/} Denominado "globalista" por L'HERITEAU, Marie-France en Pourquoi des entreprises publiques, Dossiers Themis-P.U.F., París 1972.

IV. EMPRESAS DEL ESTADO Y EMPRESAS PRIVADAS: ¿EL MISMO ANIMAL CON ASPECTO DIFERENTE O EL MISMO ASPECTO PARA DIFERENTES ANIMALES?

Se nos pidió que incluyéramos en esta ponencia el tema de la diferenciación entre EE y empresa privada. Nuestra actividad en la docencia e investigación se basa en el supuesto de que es válido explorar la segunda parte del interrogante del título, es decir, nos ubica en el campo de los que creen que la gestión y el estudio de las EE justifican consideraciones particulares.

En apoyo de esa posición se señalarán algunas diferencias que pueden ser significativas, pero reconociendo antes lo mucho que ambos "animales" comparten, e insistiendo en el carácter especulativo del ejercicio.

1. Similitudes generales

1.1 Podría decirse que básicamente un gerente es un gerente y que en general, las funciones de la dirección superior son similares en ambos casos, ya que:

- Debe preocuparse por el conjunto de la organización y diseñar sus estrategias;
- manejar sus relaciones con el contexto;
- y en lo interno, asegurar las funciones tradicionales de la dirección.

1.2 Del mismo modo, y en lo que respecta a estructura y funcionamiento de las empresas, puede afirmarse que el fenómeno organizacional tiene constantes que son válidas tanto para las EE como para las privadas.

2. Diferencias en su gestión

El significado de las funciones gerenciales varía según éstas se ejerzan en el sector público o en el privado, si bien debe quedar claro que no es el proceso decisorio lo que cambia, sino los mecanismos de su activación, el contenido de las decisiones y el contexto en que se toman.

Suponiendo semejantes condiciones en cuanto a dimensión, tecnología, productos y mercados de sus organizaciones, vemos la tarea de un dirigente eficiente y eficaz de EE como diferente (y más compleja) que el de la privada, porque:

2.1 Ya se afirmó que las EE constituyen un fenómeno complejo y multidimensional. Su dirección exige considerar los problemas de los tres niveles expuestos en el capítulo anterior. En particular, hay aspectos sociopolíticos (que atañen a su legitimidad, por ejemplo), que trascienden a las variables manejadas en la dirección de empresas privadas (por mucho que tuvieran en cuenta su "responsabilidad social"). En otros términos, sus dirigentes suelen estar expuestos a "demandas" más variadas y las expectativas públicas sobre su actuación son mayores que en el caso de sus colegas del sector privado.

2.2 Las EE forman parte de los aparatos del Estado, son subsistemas de un sistema teleológico distinto y más amplio que el de las empresas privadas. Dependiendo de su importancia, su gestión está más o menos inmersa en el proceso de formación de las políticas públicas. Según el enfoque analítico que se siga, podrá encontrarse que sus dirigentes sean "jugadores" clave en el tablero político-burocrático, o que sus

/organizaciones determinen

organizaciones determinen aspectos importantes de las decisiones gubernamentales.^{8/} De cualquier manera aquellos están sujetos a mayores restricciones legales y burocráticas, y a influencias políticas más directas, entre ellas las que afectando su duración en el cargo (la rotación de los directivos es en general mucho mayor que en el sector privado), reducen su "horizonte de planteamiento".

Todo lo anterior es adicional a los problemas de la gestión de las EE en tanto concurrentes en un mercado...

3. Diferencias en su estructura y funcionamiento

En nuestra investigación aplicada sobre EE estamos utilizando técnicas de simulación, habiéndose ya puesto en marcha el modelo "Independencia" de simulación de gestión de EE. Esta metodología nos obligó a tomar el riesgo de caracterizar operativamente a las EE, que diferenciamos de las privadas al interior de sus funciones de producción, por los efectos intraorganizacionales de sus objetivos múltiples, y por sus relaciones interorganizacionales. Esto se complementa con la experiencia derivada de estudios de caso de EE mexicanas.

Haciendo la salvedad de que dicha diferenciación tiene el carácter de hipótesis de trabajo, la comentaremos sucintamente a continuación.

3.1 En términos de sus funciones de producción:

Las EE pueden estar sujetas a una serie de restricciones que no tienen las privadas, y que resultan en una estructura productiva más rígida, distinta. Por ejemplo:

- a) la adecuación de sus niveles de empleo a planes de producción cambiantes puede ser más dificultosa;
- b) las decisiones sobre tipo de tecnología productiva (mano de obra-intensiva versus capital-intensiva) pueden ser tomadas más sobre la base de consideraciones sociopolíticas que en términos de costo-beneficio; aunque esto nos conduce ya al punto siguiente;
- c) He sostenido antes -buscando probablemente la polémica- que en las EE la eficiencia funciona más como una restricción que como un objetivo.

3.2 En los aspectos intraorganizacionales:

a) Se asignan a las EE misiones diversas, cada vez más alejadas de la "simple" optimización económico-financiera, y muchas veces conflictivas entre sí. Esos objetivos múltiples permean la organización (aunque se decidieran fuera de ella) y afectan su funcionamiento y las relaciones entre sus partes, por lo menos en cuanto a la forma de su subsistema político (las coaliciones que se establecen). Los criterios de evaluación de resultados también son distintos y condicionan la ubicación de individuos y grupos en la estructura.

b) El personal de las EE forma parte (en mayor o menor medida) de la burocracia estatal y esto puede hacer que la relación entre los estratos de la organización se diferencie de la existencia en las empresas privadas:

^{8/} Para una descripción de los enfoques fundamentales en el análisis de políticas públicas véase ALLISON, Graham T., Essence of decision, Little, Brown and Company, Boston 1971.

- i) En cuanto a su reclutamiento, pertenencia de clase y autopercepción como miembros de la organización;^{9/}
 - ii) El hecho de que los niveles más altos cambien en base a consideraciones políticas (en lugar de ser "de carrera") produce fracturas institucionales;
 - iii) La diferenciación puede hacerse extrema cuando las pautas de funcionamiento del sector paraestatal son ligadas realmente a un proyecto político de cambio.^{10/}
- c) Los factores anteriores conducen en las EE a problemas de comunicación y a un enrarecimiento de las relaciones de autoridad. La experiencia del autor en empresas de ambos sectores apunta en ese sentido una situación que, de confirmarse por la investigación, resultaría "contraintuitiva":^{11/} parecería más probable -estilos personales de dirección aparte- encontrar estructuras burocráticas en las empresas privadas que en las EE. En efecto, en las primeras la línea es clara, la autoridad unificada y los objetivos y sus correspondientes criterios de evaluación son conocidos. En las segundas (y siempre tendencialmente y ceteris paribus) los objetivos, relaciones y criterios de todo tipo son múltiples y conflictivos, con la consiguiente necesidad de mecanismos flexibles de absorción de incertidumbre, es decir de procesos de negociación continuos y formación de coaliciones cambiantes: Simon más que Weber, pos-burocracia (o pre-burocracia?).

3.3 En sus relaciones interorganizacionales:

Se supone el funcionamiento de las EE en un sistema "mixto", es decir, con estructuras de mercado. En ese mercado concurren EE, privadas y transnacionales. A su vez, la demanda puede incluir como actores un "público" y/u otras EE, privadas y transnacionales. Las relaciones entre esos diversos tipos de actores no son aleatorias, sino que están estructuralmente sesgadas, particularmente para las EE. En nuestros modelos de simulación esto se representa con "ecuaciones de simpatía". Hemos también mencionado factores contextuales de diferenciación en los puntos 2.1 y 2.2 anteriores.

^{9/} Nos extendemos sobre el manejo de estas variables en BARENSTEIN, Jorge: El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana, Ensayos CIDE, Colección Administración Pública, México 1981.

^{10/} Un ejemplo actual es el de las EE en Nicaragua, en donde el Area de propiedad del Pueblo, de la que forman parte, se le ha asignado un rol fundamental en el "cambio de las relaciones de producción". Se trata de que la base obrera en las EE comience a participar realmente en las decisiones, lo que ya está modificando el carácter de sus relaciones con los directivos y los técnicos.

^{11/} En la acepción que le da FORRESTER al término.