



PROPUESTA DE UN
MODELO METODOLOGICO
PARA LA
INVESTIGACION SISTEMATICA
DEL COMPLEJO DE
EMPRESAS PUBLICAS
EN PAISES DE AMERICA LATINA,

APLICACION A UN CASO CONCRETO*

BERNARDO KLIKSBERG**

* La versión original del presente trabajo fue preparada por el autor en el marco del Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas. No se solicitó la aprobación previa de las Naciones Unidas ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las ideas aquí vertidas, por consiguiente, no representan necesariamente las opiniones de estas Organizaciones.

** Experto de las Naciones Unidas en Metodología de la Investigación y formación superior.

(Documento preparado para el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, julio 1974, a solicitud del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas).

I. Puntos de Partida.

1. Las empresas públicas tienden a cumplir un rol de importancia creciente en las estructuras económicas de diferentes países de América Latina. Tienen actualmente una significación decisiva en diversos aspectos estratégicos de la actividad productiva de dicho países. Aportan un porcentaje importante de la inversión fija total, proveen una proporción considerable de la oferta de una serie de bienes y servicios básicos, absorben una porción relevante de la mano de obra ocupada, buena parte del gasto público se ejecuta a través de ellas. En términos concretos puede constatarse por ejemplo, que sumaban en 1969 el 43% de la cifra total de ventas de las 30 mayores empresas industriales y de servicios públicos de la Argentina; generaban en 1968 el 50% de la producción petrolera de Colombia; representaban en 1967 el 29.9% de las ventas totales de las industrias manufactureras de la República Dominicana; aportaban en 1968 el 25% de las ventas de la Siderurgia Venezolana (1).

2. Sin embargo a pesar de la relevancia objetiva de la empresa pública, existe en diversos países un agudo desfase entre el desarrollo de su complejo de empresas públicas, y el desenvolvimiento de las investigaciones sistemáticas relativas a dicho complejo. En este desfase se encuentran probablemente algu-

1 Datos mencionados en "Las Empresas Públicas: su significación actual y potencial en el proceso de Desarrollo". Boletín Económico de América Latina, Primer Semestre de 1971, CEPAL, ONU, donde puede encontrarse nutrida evidencia empírica sobre la significación de la empresa pública en América Latina.

nas de las causas de los problemas de eficiencia que presenta el sector. La posibilidad de estructurar criterios de acción técnica sólidos que aporten a la mejora de la productividad, requiere en este campo como en cualquier otro, contar con información significativa apropiada sobre los aspectos esenciales del comportamiento de la organización sobre la que se quiere actuar. Esa información sólo puede ser aportada por investigaciones de fondo de la empresa pública en América Latina, y al respecto existe un acentuado vacío.

3. La superación del vacío actual, entraña un primer problema de alta complejidad. La empresa pública es una unidad organizacional de características peculiares, que requiere para ser aprehendida científicamente el diseño de metodologías de investigación que consideren sus especificidades. Surge por tanto como prelación a la ejecución de programas de investigación concretos, la necesidad de realizar un esfuerzo epistemológico que permita la construcción de modelos metodológicos adecuados para el caso. Por otra parte, dado que el tipo de investigación que tiene mayor urgencia es aquella orientada a la identificación de elementos que puedan servir de basamento para la elaboración de técnicas que permitan elevar la eficiencia de la empresa pública, se hace necesario que las metodologías a diseñar enfatizen este aspecto.

4. El presente trabajo tiene por finalidad exponer la propuesta de un modelo metodológico que pueda cumplir los objetivos buscados en la realidad latinoamericana. El modelo fue originalmente concebido con referencia a un caso concreto: el complejo de empresas públicas de Venezuela. La Comisión de Administración Pública de Venezuela tiene entre sus prioridades de trabajo contribuir a la mejora de la eficiencia del sector de empresas públicas del país, y proveer elementos para el diseño de políticas de gestión del sector que maximicen su aporte en términos de los objetivos nacionales. Para llegar a formular recomendaciones técnicas concretas de la solvencia necesaria, la Comisión se fijó realizar una investigación de fondo de complejo de empresas públicas, a través de una unidad especializada en empresas públicas creada en su seno. El presente modelo metodológico formó parte de instrumental científico preparado para la realización de dicha investigación.

5. El modelo expuesto, se propuso: en primer término especificar con precisión los posibles objetivos de la investigación; en segundo término, explicitar algunas de las principales dificultades y peligros existentes en el plano metodológico para la conformación de un instrumento de investigación adecuado y sugerir elementos para su superación; en tercer lugar, desarrollar un modelo metodológico aplicable al caso y, finalmente, emplear dicho modelo para estructurar un posible programa de contenidos de la investigación.

6. Si bien el modelo está referido a Venezuela, y desde ya los países con amplios sectores de empresas públicas de América Latina presentan especificidades de todo orden, tienen también rasgos comunes de suma importancia en cuanto hace al problema de la empresa pública. Esa circunstancia y el nivel de abstracción al que se plantea el modelo permiten suponer su posible aptitud, con las adecuaciones del caso, para la investigación del sector de empresas públicas en otras realidades latinoamericanas.

7. Cabe puntualizar finalmente que el trabajo presentado tiene varias limitaciones. No se propone tratar exhaustivamente el problema, sino llamar la atención sobre el mismo y presentar una propuesta al respecto que pueda servir de estímulo para la profundización del debate que es necesario se realice en este campo, y de aporte concreto a dicho debate. Dados los límites fijados en cuanto a las metas, la elaboración se autocircunscribe en todos los temas tratados a puntos estimados centrales dejando de lado otros también incluíbles en el análisis. Por las restricciones del caso se ha optado además por una presentación esquemática de los aspectos conceptuales fundamentales en lugar de efectuar un desarrollo detallado de la temática.

II. Objetivos específicos de la investigación planteada.

8. El conjunto de empresas públicas de Venezuela, constituye un fenómeno social de alta complejidad, cuyo comportamiento concreto, viene determinado por multitud de variables de diversa índole. Cabe hipotetizar legítimamente que como todo

fenómeno social su conducta no es errática, sino que presenta regularidades, y que las mismas tienen orígenes causales a su vez sistemáticos. Se presenta entonces como primer objetivo de la investigación la necesidad de construir un modelo explicativo del comportamiento del sistema de empresas públicas del país; tanto a nivel global como de sus componentes, que abarque las dimensiones fundamentales de ese comportamiento.

9. En segundo término, dado que lo que se persigue no es un aporte especulativo sino obtener un tipo de conocimiento que conduzca en definitiva a una acción concreta sobre las empresas públicas del país la investigación ha de centrarse, en la detección de las variables de mayor relevancia en relación a su eficiencia (2).

10. En tercer término, contando con el modelo explicativo antes citado, y el diagnóstico de variables estratégicas mencionado, la investigación se hallaría en condiciones de abordar sólidamente, la estructuración de recomendaciones dirigidas a actuar sobre esas variables, en función de un aumento de la eficiencia de las empresas y el sector.

III. Problemática Metodológica

11. ¿Cuál es la metodología adecuada para abordar la construcción de un modelo explicativo del comportamiento del complejo de empresas públicas venezolano? La elección de una metodología científica, se hace tomando en consideración como una de las premisas fundamentales, la naturaleza íntima del objeto de estudio. En este caso, el fenómeno a investigar, presenta dos atributos estructurales fundamentales. En primer término se caracteriza por su historicidad. El complejo, no es ahistórico, sus rasgos centrales no son invariables, ha surgido y se ha desarrollado en el marco del proceso histórico global del país, y cada uno de sus aspectos vitales, tiene historicidad, es decir, es posible registrar múltiples incidencias del proceso histórico sobre ellos. A su vez, el complejo, ha contribuido a modelar el curso mismo del proceso histórico. En segundo término, el

2 En adelante se llamará a ese tipo de variables: "variables estratégicas".

complejo de empresas públicas, tiene como atributo esencial, su multidimensionalidad. La empresa pública, es un fenómeno que al constituir parte plena y activa del proceso histórico global es sujeto y objeto, de los subprocesos en curso en las dimensiones principales de ese proceso. Como resultado, de ese intercambio la empresa pública presenta entre sus dimensiones fundamentales las siguientes:

a) Una dimensión económica: aspectos decisivos del comportamiento de las empresas públicas son determinados o condicionados, por la evolución de la economía y las decisiones de orden macroeconómico. A su vez la empresa pública gravita considerablemente en la economía venezolana. En 1969, la inversión bruta de las empresas públicas representó el 30.4% de la del conjunto del sector público, y en el período 1965/69, el gasto de la administración descentralizada que representaba el 46.8% del gasto del sector público fue ejecutado en un 45.6% por las empresas públicas (3).

b) Una dimensión política: el complejo de empresas públicas forma parte del conjunto de la administración pública. Como tal es incidido en facetas centrales de su conducta, por el desenvolvimiento del proceso político del país.

c) Una dimensión antropológica: las empresas públicas viven en el marco de una determinada "atmósfera cultural". Entendemos por tal una extensa y rica serie de construcciones culturales respecto a la empresa pública generadas por diversos estratos de la opinión pública, en forma espontánea o dirigida. Ellas contienen desde mitos populares, hasta elaboraciones ideológicas. Esta "cultura" de la empresa pública va también; a condicionar e influir de modo importante sobre sus acciones.

d) Una dimensión jurídica: la empresa pública constituye una entidad jurídica. Como tal su campo de acción está delimitado en diversos aspectos, por las normas del marco jurídico global que le son aplicables, y por la juridicidad espe-

3 Datos mencionados en "Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional", República de Venezuela, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo I, pp. 322-326.

cial creada por el Estado para su funcionamiento. El entorno jurídico, circunscribe sus alternativas de comportamiento.

e) Una dimensión sociológica: las empresas públicas constituyen una organización de seres humanos. Por ende presentan una estructura social propia. Se conforman en su interior grupos de diversos órdenes, que se trazan sus propios objetivos, y diseñan estrategias específicas para lograrlos. Dichos grupos interactúan entre sí, e integran a su vez agrupaciones formales o informales, más amplias del contexto social global. Aspectos importantes de la dinámica de relación de estos grupos, están centrados en la obtención de fuentes de poder interno en la organización. Este complejo sociológico, va a formar parte gravitante del proceso que genera finalmente las conductas organizativas concretas.

f) Una dimensión administrativa: la empresa pública es al mismo tiempo, un intento de combinar una serie de recursos, humanos, tecnológicos, de capital, etc., por medio de determinados módulos organizativos, para obtener de ellos un rendimiento maximizador, en términos de las metas fijadas. El dispositivo administrativo, intenta predeterminar y racionalizar en todos los aspectos, su comportamiento concreto.

12. La empresa pública es pues, un fenómeno de naturaleza histórica y multidimensional. La naturaleza histórica, impone ciertos requerimientos a la elección de metodologías. Quedan descartadas aquéllas que trabajen sobre la base de un modelo estático de análisis; el complejo de empresas públicas ha de ser enfocado en todo momento como proceso de desarrollo dentro del marco más amplio del proceso histórico global. No habrá pues un modelo teórico aplicable a cualquier circunstancia, sino modelos específicos propios de las grandes etapas del proceso histórico del país.

13. La adopción como premisa de la historicidad del comportamiento de la empresa pública, pone también en tela de juicio aquellas metodologías, que intenten trasladar mecánicamente al caso venezolano, modelos teóricos explicativos de comportamientos de empresas públicas, desenvueltas en reali-

dades históricas muy diferenciadas como las propias de los países desarrollados, tipo de traslado que se ha practicado reiteradamente en relación a los países en desarrollo.

14. La noción de la multidimensionalidad del fenómeno empresa pública, permite aclarar y evitar un error cometido con frecuencia. La caída en un "reduccionismo metodológico", como lo constituye el análisis de la empresa en una sola de sus dimensiones suponiendo que en ella se agota lo esencial del análisis.

15. El reduccionismo metodológico, ha tomado principalmente la forma de un reduccionismo administrativo. En numerosas ocasiones se ha encarado el estudio del sector de empresas públicas, planteando como único frente de análisis, la investigación de sus aspectos administrativos. Han actuado como estímulo para esta actitud, el peso de las corrientes pragmatistas en el campo de la administración pública, y la errónea idea de que el aumento de eficiencia buscado, puede lograrse actuando exclusivamente a ese nivel. La estructura multidimensional del fenómeno determina como se ha puntualizado, que su comportamiento, y por ende sus probabilidades de eficiencia vengán determinadas por todas las dimensiones citadas incluidas la administrativa, pero no exclusivamente por ella. En consecuencia, el reduccionismo administrativo, puede conducir a recomendaciones formales, en la práctica condenadas a existir como meras fórmulas carentes de vigencia real.

16. La asunción de la noción de multidimensionalidad impide también la caída en "parcialismos metodológicos", como los constituidos por la realización de análisis en solamente algunas de las dimensiones necesarias. El comportamiento de la empresa pública sólo será inteligible en su integridad, totalizando el análisis al conjunto de las dimensiones especificadas.

17. La conjunción de las nociones de historicidad y multidimensionalidad, invalida las aproximaciones metodológicas que intentan aprehender el fenómeno, considerándolo una mera "caja negra" con una relación de input-output, circunscrita, con el contexto. Las empresas públicas, no tienen una

relación limitada a unas pocas variables de enlace con el contexto, forman parte activa del proceso histórico mismo, y mantienen con él una relación de componentes del proceso a proceso, y no de “caja negra” a entorno.

18. La estructura del fenómeno empresa pública, requiere pues en síntesis, el diseño de una metodología, de análisis que asuma por lo menos tres premisas básicas:

— La concepción de la empresa, como proceso en el proceso, es decir, como desarrollo realizado en el marco de la evolución histórica global comprensible sólo a la luz de su integración a ese marco.

— La noción de las diferentes dimensiones fenoménicas que componen su naturaleza.

— La idea de que solamente totalizando metodológicamente esas dimensiones, e historizándolas, se podrá acceder a un modelo explicativo satisfactorio de su comportamiento, por cuanto él mismo es la resultante de esa totalidad historizada.

IV. Un problema a agregar: las relaciones entre las dimensiones.

19. Se puntualizó que el diseño de una metodología de investigación del fenómeno empresa pública requería la aprehensión previa de su estructura íntima. Queda al respecto abierta una importante cuestión. El fenómeno aparece como multidimensional, pero qué tipos de relaciones se dan en la realidad entre sus diferentes dimensiones? La respuesta constituye un elemento imprescindible para la construcción de un modelo de análisis metodológico adecuado.

20. La evidencia empírica disponible, permite emitir una serie de hipótesis al respecto:

a) Las dimensiones coexisten, en todo momento. La empresa pública no aparece nunca como un fenómeno que

se realice en una o varias de las dimensiones citadas, no presentándose otras. Existe una continua coexistencia simultánea, de todas las dimensiones.

b) Las dimensiones no se presentan en la realidad empírica con el mismo peso en cuanto a su incidencia en la determinación del comportamiento de la empresa pública. Existen entre ellas relaciones de preponderancia. Hay dimensiones que gravitan en mayor medida, y en consecuencia, definen en ámbito potencial de desarrollo de las de menor gravitación. Puede hablarse pues de dimensiones “enmarcadoras” de otras dimensiones.

c) Queda un solo recurso para precisar las relaciones de “enmarcamiento”, apelar al material empírico existente en cuanto a comportamiento de empresas públicas, en el caso venezolano. El mismo permite diferenciar las siguientes relaciones de “enmarcamiento”:

— Los fenómenos económicos y políticos, aparecen como los de mayor gravitación en la definición de la línea básica de comportamiento de la empresa pública. Pueden considerarse el ámbito, de mayor poder de enmarcación. Su dinámica, ha de producir pues una serie de hechos, que han de actuar sobre las otras dimensiones, condicionando sus posibilidades de producción de hechos, e incidiendo directamente en la misma.

— En un segundo nivel de poder “enmarcador”, pueden ubicarse los fenómenos de las esferas antropológica y jurídica. Son condicionadas por la dimensión económico-política, pero a su vez condicionan a las restantes dimensiones.

— La dimensión sociológica de la empresa pública, su estructura de relaciones sociales, se desenvuelve en el ámbito delimitado por todas las dimensiones anteriores. Así los fenómenos de lucha por el poder interno, han de darse en el marco de posibilidades fijado por las dimensiones referidas.

— La dimensión estrictamente administrativa, aparecería como la de menor poder enmarcador. La constituyen

un conjunto de fenómenos formalizados, cuyo real desarrollo, va a depender en alto grado de los sucesivos enmarcamientos anteriores.

d) Las relaciones de enmarcamiento no suprimen un hecho básico. Dentro de los marcos delimitados por la preponderancia de las otras dimensiones, cada dimensión tiene su propia dinámica de desarrollo. Es decir, en ella se dan hechos, procesos, relaciones, interacciones, que tienen sus propias leyes de regularidad. Existe lo que podríamos denominar “independencia fenoménica condicionada” de las dimensiones.

e) Las relaciones de preponderancia, no implican que entre las dimensiones reine un tipo de relación unilateral. Las dimensiones, influidas, ejercen a su vez incidencia sobre las preponderantes. El peso de dicha acción no es enmarcador como en el caso inverso, pero existe y va a incidir en el proceso de producción de fenómenos que se dé en las dimensiones preponderantes.

f) El fenómeno empresa pública, como cualquier fenómeno complejo no se comporta de manera rígida. Las relaciones de preponderancia entre las diversas dimensiones pueden alterarse coyunturalmente. La dimensión sociológica, puede resultar en determinadas situaciones más gravitante para la conducta final que la política, por ejemplo. Lo que se ha tratado de describir son las relaciones tendenciales entre las dimensiones, que aparecen como su línea de relación a largo plazo, al margen de variaciones circunstanciales.

g) Las relaciones entre las diversas dimensiones no tienen por qué ser necesariamente armónicas. Además de “inversiones de las preponderancias tendenciales”, pueden existir “conflictos de preponderancia” coyunturales. Verbigracia, en la dimensión económico-política pueden producirse hechos que impulsan en determinado sentido el comportamiento de la empresa pública, y sin embargo, pueden darse en la dimensión administrativa, hechos contradictorios con dicho sentido. Se plantea que a largo plazo, las relaciones de preponderancia han de decidir qué hechos incidirán. Las relaciones entre las dimen-

siones, no son pues automáticas, se establecen a través de procesos de influencia que pueden generar continuamente contradicciones.

21. El comportamiento de la empresa pública, es producido pues por la totalidad historizada constituida por el conjunto de sus dimensiones, a través de un proceso en donde cada una de ellas genera sus propios fenómenos pero en el marco condicionante de las dimensiones que la enmarcan. Al margen de variaciones coyunturales en estas relaciones, el largo plazo es definido por esta dinámica continua, de la "independencia condicionada" de las dimensiones y su subordinación al "enmarcamiento".

22. Esta visión de la estructura del fenómeno empresa pública elimina dos peligros frecuentes en el ámbito metodológico. Por un lado, la caída en un "sectarismo" metodológico, en donde aceptándose la existencia de diversas dimensiones, se estudian en forma aislada, sin atender a sus interrelaciones, salvo a un nivel muy genérico, dejando de lado así de hecho aspectos claves de la dinámica del fenómeno. Por otro lado, la "indiscriminación metodológica", actitud que surge cuando se acepta la multidimensionalidad, pero se supone que las interrelaciones entre las dimensiones son jerárquicas, indistintas en cuanto a su poder gravitante. Ello conduce a modelos ambiguos carentes de fuerza explicativa y predictiva.

V. Propuesta de un modelo metodológico.

23. Caracterizada en líneas generales la estructura del fenómeno empresa pública, puede intentarse ahora avanzar hacia la proposición de un modelo metodológico para su análisis. La elaboración deberá partir de la existencia de las diversas dimensiones descritas. Se propone, para captarlas, trabajar con un modelo que funcione en base a una idea isomórfica en el plano teórico a la estructura de realidad del fenómeno: la noción de niveles de análisis.

24. Dadas las diferentes dimensiones del fenómeno se empleará para abordarlo un modelo constituido por diferentes

niveles de análisis, pertinente cada uno de ellos a la dimensión respectiva del fenómeno. Se efectuará una excepción. Dado su poder enmarcatorio definitario, las dimensiones económica y política se considerarán en un solo nivel de análisis. Existirán entonces los siguientes niveles de análisis de la empresa pública venezolana:

- Económico/político
- Antropológico
- Jurídico
- Sociológico
- Administrativo

25. Cada nivel de análisis se desarrollará bajo una doble óptica:

— Determinar las relaciones de la dimensión con las demás; en cuanto a sus calidades de enmarcada o enmarcadora, en términos concretos de las variables, fenómenos, y procesos, en que se materializan las relaciones de enmarcación.

— Aprender las leyes específicas de comportamiento propias de la dimensión examinada.

26. En todo el análisis, los hechos observados no han de verse como la “cosa estática”, sino en proceso, lo que implica estudiarlos en sus relaciones y condiciones de interacción en cada momento, teniendo como marco de fondo de referencia, el proceso histórico venezolano.

27. En cada nivel, han de enfatizarse los aspectos del análisis que permitan localizar y estudiar en profundidad, las variables estratégicas en relación a la eficiencia, generadas en el área de la “independencia fenoménica condicionada” de la dimensión respectiva.

28. El conjunto de los análisis, han de ser totalizados en un nivel integrador, que llamaremos: modelo explicativo del comportamiento de la empresa pública venezolana. A ese nivel, también se formulará una totalización de las variables estratégicas actuantes en relación a su rendimiento.

29. La aplicación del modelo de los niveles de análisis, exigirá contar como base, con una tarea interdisciplinaria activa y continua, para la resolución de los problemas de interrelación entre niveles y totalización que plantea, y para toda su instrumentación.

30. Se desenvolverá a continuación, sobre la base del modelo metodológico esbozado, los aspectos centrales del posible programa de investigación: esquema básico de contenidos, instrumentos metodológicos, a utilizar, y programa secuencial de trabajo, agregando una propuesta adicional.

VI. Esquema básico de contenidos.

31. El desenvolvimiento de los diversos niveles exigirá la resolución previa de dos problemas conceptuales incidentes en todos ellos:

a) Una definición adecuada de qué debe entenderse en Venezuela por empresa pública.

b) Una delimitación de los contenidos del concepto "eficiencia" de la empresa pública.

32. En el nivel de análisis económico-político, se comenzaría por el nivel más general, necesario para las elaboraciones posteriores, que sería la construcción de un marco histórico explicativo de las principales determinantes económico-políticas, del surgimiento y desarrollo de las empresas públicas en América Latina. A continuación se estudiaría el mismo tipo de proceso en el caso de Venezuela, referenciándolo al proceso más global anterior. En tercer término, se examinarían las funciones del sistema de empresas públicas en la coyuntura económico-política presente del país. Para ello, se programa describir adecuadamente el complejo y a posteriori hacer una doble lectura de la realidad: investigar las intenciones del Gobierno respecto al sector (investigación de políticas) y las conductas efectivas de las empresas (investigación de resultados). Finalmente se procuraría determinar las principales variables estratégicas respecto al rendimiento detectable en este nivel de análisis.

33. Los puntos centrales a abordar serían:

a) Análisis histórico del surgimiento y desarrollo de las empresas públicas en América Latina.

a.1 Etapas de la economía, tipos de Estado, y surgimiento y desarrollo de las empresas públicas.

a.2 Funciones históricas concretas cumplidas por las empresas públicas, en los diferentes contextos históricos:

a.2.1. En relación a la empresa privada.

a.2.2 En relación al desarrollo nacional.

a.2.3 Otras funciones.

b) Análisis histórico del surgimiento y desarrollo de las empresas públicas en Venezuela

b.1 Etapas de la economía, tipos de Estado, y evolución del complejo de empresas públicas.

c) Funciones del complejo de empresas públicas en la coyuntura económico—política actual de Venezuela:

c.1 Descripción del complejo:

c.1.1 Localización y caracterización organizativa y económica de las empresas.

c.1.2 Clasificación: —Institucional
—Económica
—Sectorial

c.1.3 Incidencia del complejo en la economía:

— Ingresos y gastos
— Aporte a la formación de capital
— Valor agregado bruto

- Efecto ocupacional
 - Efecto tecnológico
 - Incidencia en las balanzas comercial y de pagos
 - Magnitud comparada en relación a las empresas privadas
- c.1.4 Tipos de mercados en que actúan las empresas públicas.
- c.2 Políticas del Estado actual en relación a las empresas públicas:
- c.2.1 Política global
 - c.2.2 Política presupuestaria
 - c.2.3 Política financiera
 - c.2.4 Política de mercados, precios y tarifas
 - c.2.5 Política tecnológica
 - c.2.6 Política de inversiones
 - c.2.7 Política de control
- c.3 Funciones efectivamente cumplidas por las empresas públicas:
- c.3.1 En relación a la empresa privada
 - c.3.2 En relación al desarrollo nacional.
 - c.3.3. Otras funciones

d) Determinación de variables de naturaleza económico—política estratégicas en relación al desarrollo y eficiencia del complejo de empresas públicas en su conjunto y de sus empresas.

34. En el nivel de análisis antropológico, se desarrollarán a efectos de determinar la “atmósfera cultural” en que vive la empresa pública venezolana y sus consecuencias, los siguientes puntos:

- a) Imágenes, actitudes y opiniones, hacia la empresa pública en:

- a.1 Núcleos de poder
- a.2 Sectores estratégicos de opinión pública
- a.3 Opinión pública global
- a.4 Sectores internos de la empresa pública

b) Determinación de variables de índole antropológica, estratégicas en relación a la eficiencia.

35 En el nivel jurídico se examinarían varios aspectos centrales del marco jurídico que rodea a la empresa pública en Venezuela. Tales:

a) Tendencias seguidas en materia de tipificación jurídica de las empresas. Opciones existentes, criterios de selección empleados, causas.

b) Instrumentos jurídicos regulatorios de las empresas
Características fundamentales. Condicionamientos que implican.

c) La relación jurídica, Gobierno-Empresa.

d) Determinación de variables jurídicas estratégicas respecto a la eficiencia.

36. En el nivel sociológico, se diferencian dos grandes estructuras de relación: Gobierno/empresa pública y relaciones internas en la empresa pública. Se ha delineado un programa que parte de la enfatización como centro de las relaciones sociológicas de los procesos de poder, procurando por ende su estudio sistemático. El diseño de temas, obedece a una técnica de análisis de los fenómenos de poder organizacionales denominada: "Método del análisis estratégico" (4). La técnica actúa procurando cumplir las siguientes etapas analíticas: 1) caracterización de los grupos con intereses diferenciados existentes en el proceso; 2) determinación de las estrategias de cada grupo es decir, de los métodos manifiestos y no manifiestos que emplea para lograr sus objetivos; 3) características del proceso de

4 El método es presentado y aplicado por Michel Crozier, en "El fenómeno burocrático". Ediciones Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

lucha por el poder; 4) captación de las limitaciones autoestablecidas a la lucha. En base a esos elementos se propone examinar:

a) Relaciones Gobierno/Empresa.

a.1 Identificación de sectores de poder "reales" en relación a la empresa pública venezolana:

a.1.1 En el Gobierno

a.1.2 Los administradores de la empresa pública. Caracterización. Orígenes.

a.1.3 Grupos de presión, institucionales, informales y coyunturales incidentes.

a.2 Estrategias:

a.2.1 De los sectores de poder gubernamentales:

- La dualidad: rentabilidad vs. objetivos no utilitarios.

- Estrategias sociológicas desarrolladas para lograr los objetivos.

a.2.2 Estrategias del núcleo de los administradores:

- Equilibrio de objetivos contrapuestos (5).

5 El tema de los objetivos contrapuestos del administrador, es tratado a nivel global con detalle y precisión, en "Mejoramiento de la rentabilidad de las empresas públicas en los países en desarrollo" (ST/ECLA/Conf. 35/L.8), trabajo preparado por la División de Administración Pública de las Naciones Unidas. Allí se previene contra la simplista visión de que "la administración de las empresas procura maximizar la rentabilidad o cumplir con las metas del plan", que según se manifiesta, "al juzgar por las observaciones en el terreno y por casos conocidos", "parece más bien una racionalización de la realidad que una interpretación válida de ella", y se precisa que "en general la motivación de la gestión administrativa

- a.2.3 Estrategias de otros núcleos de poder.
- b) Relaciones internas en la empresa pública:
 - b.1 Diagnóstico sociológico del personal.
 - Determinación de atributos fundamentales: sectores, sexo, escolaridad, edades, antigüedad, dedicación.
 - b.2 Políticas reales vigentes en materia de personal:
 - Selección; capacitación; promoción; estabilidad; remuneración; participación.
 - b.3 Grupos en pugna.
 - b.4 Núcleos conflictivos (nómina meramente ejemplificativa):
 - Nivel de salarios
 - Estabilidad
 - Promoción.
 - Comunicación.
 - Participación
 - Realización en la tarea.
 - Desajustes entre los puestos formales y los roles reales.
 - "Creación de trabajos".
 - Deserción potencial.
 - Actitud básica hacia la empresa.
 - b.5 Estrategias:
 - Grupos laborales vs. grupo administrador.
 - Otros sectores en pugna.

sigue siendo la de satisfacer a la autoridad supervisora, salvaguardar la autonomía de la empresa, asegurar su viabilidad, asegurarse la permanencia en los cargos, ascender, y ganarse aprobación." (págs. 28/29). La propuesta es investigar esta temática en el caso del administrador de empresas públicas venezolanas.

- c) Determinación de variables sociológicas estratégicas en cuanto al rendimiento.

37. En el nivel administrativo, se plantea analizar en primer término, los aspectos administrativos de la relación regulatoria existente entre el Gobierno y las empresas. A posteriori, se propone examinar las áreas fundamentales de actividad de las empresas, diferenciándolas en: fijación de objetivos, dirección general, financiera, producción, comercialización, administración, investigación y desarrollo. Finalmente se programa el estudio de los resultados de la gestión, y la identificación de las variables estratégicas, para la eficiencia.

- a) Estructura de relaciones regulatorias.

- a.1 Contenidos formales:

- en materia de:
 - fijación de objetivos.
 - información
 - supervisión (presupuestaria, funcional, jerárquica)
 - coordinación.
 - evaluación.
 - retroalimentación.

- a.2 Deficiencias en la estructura formal.

- a.3 Deficiencias en la estructura real (nómina ejemplificativa).

- En la transformación de los objetivos generales en específicos.
- Contradicciones de objetivos: explícitos y no explícitos; de diferentes organismos corto, mediano y largo plazo.
- Eficiencia de la información.
- Capacidad de procesamiento y uso de la información en el Gobierno.
- Posibilidades efectivas de supervisión

Grado de coordinación real.

Validez de los criterios de evaluación y eficiencia de los organismos de control.

- a.4 Tipología de empresas, a partir de la relación regulatoria "real" vigente:

Empresas tipo "feudal".

Empresas tipo "dependiente"

Empresas tipo "orientadas"

Otras formas.

- b) Areas de actividad.

- b.1 Fijación de objetivos.
Sistemas diseñados
Aplicación.

- b.2 Dirección General:

Diagnóstico del potencial tecnológico de la Dirección.

Sistemas formales y reales en materia de:

- Estructura general de organización
- Asignación de recursos.
- Información para la Dirección superior.
- Control

- b.3 Areas operativas:

Sistemas formales y reales, e índices de eficiencia en las áreas de:

- Financiera.
- Producción.
- Comercialización.
- Administrativa.
- Investigación y desarrollo.

b.4 Examen de resultados de la gestión:

Determinación de resultados en términos de eficiencia.

Análisis de causas:

- Estructurales
- Coyunturales
- De gestión.

c) Determinación de variables administrativas estratégicas en relación a la eficiencia.

38. Correspondería finalmente, para completar la construcción de un modelo explicativo del comportamiento de la empresa pública venezolana, totalizar el conjunto de los resultados de las investigaciones anteriores, en un nivel integrador. En ese nivel, se resumirían también, mediante una elaboración adecuada las variables estratégicas en lo concerniente a la eficiencia actuantes.

39. Contando con ambas totalizaciones, la investigación podrá ingresar en la etapa de formulación de recomendaciones concretas. La indagación debería para ello cubrir tres etapas sucesivas:

- a) Reformulación de objetivos "deseables" para el complejo de empresas públicas de Venezuela y cada una de sus componentes, en función de la situación del país.
- b) Prognosis en base al modelo explicativo estructurado de probables variables estratégicas, actuantes en relación a las metas "deseables".
- c) Estructuración de recomendaciones prácticas, destinadas a accionar sobre las variables estratégicas incidentes.