

REFLEXIONES SOBRE LA DIRECCION Y ORGANIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA

La estructura organizativa influye en el nivel de eficiencia de las empresas en general y, por tanto, en el de las empresas públicas, a las que se critica por su exceso de burocracia, falta de autonomía y carencia de espíritu empresarial. En este artículo, **Zulima Fernández** revisa esas críticas y sugiere otros factores que pudieran explicar los problemas organizativos y de dirección de la empresa pública. Así, destaca el papel del tamaño. En las empresas grandes —y las públicas suelen serlo— se da un nivel de burocratización elevado y reducidas posibilidades de innovación y cambio. La gran dimensión aproxima a empresas públicas y privadas, aunque la similitud no es total. La influencia de la propiedad pública se manifiesta en un sentido contrario al previsible, ya que exige formas organizativas flexibles e incluso ambiguas. Señala también la autora los factores que favorecen la discrecionalidad de los directivos públicos y les proporcionan grados de libertad respecto a la Administración. Por último, discute el papel disciplinante que puede cumplir la amenaza de privatización, como alternativa al control que el mercado de capitales ejerce sobre los directivos privados.

I. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA EMPRESA PUBLICA

1. La influencia del tamaño y de la propiedad pública sobre el nivel de burocratización

La existencia de estructuras organizativas inadecuadas es una de las razones que se arguyen para explicar la escasa eficiencia de muchas empresas públicas. La empresa pública (EP) tiene —se afirma— estructuras organizativas rígidas y burocratizadas, poco propensas

a estimular la innovación y el cambio, incapaces, en suma, de proporcionar a la entidad la capacidad de adaptación que necesita en un mundo sometido a variaciones cada vez más frecuentes e imprevisibles.

Es difícil establecer un listado preciso y exhaustivo de las características que definen a la organización burocrática; entre otros motivos, porque ésta toma en la práctica distintas formas. En cualquier caso, los elementos más típicos de la burocracia son la división del trabajo (especialización, definición nítida de derechos y responsabilidades, establecimiento de una cadena de mando única) y la utilización de

procesos estandarizados (formalización).

El empleo de normas y procedimientos preestablecidos para hacer frente a casi cualquier situación previsible constituye la esencia de la estructura burocrática. Pues bien, esto no parece ocurrir en muchas empresas públicas. Las características de este tipo de organizaciones obligan a mantener estructuras flexibles para responder con rapidez a los cambios, muchas veces imprevisibles, que origina su entorno más inmediato: la Administración.

La EP suele tener objetivos múltiples, ambiguos e inconsistentes entre sí. Está sometida a multitud de controles ejercidos desde diversas instancias, así como a intromisiones imprevistas en la gestión cotidiana. Ambos factores generan elevadas dosis de incertidumbre que la dirección de la empresa debe afrontar. Para ello habrá de establecer una estructura que le permita resolver las crisis recurrentes.

La gestión de la ambigüedad no puede realizarse con estructuras rígidas. Es necesario emplear mecanismos que proporcionen una elevada capacidad de reacción ante circunstancias cambiantes. La línea jerárquica no se respeta, tampoco la distinción clásica entre línea y *staff* (Martínez Nogueira, 1974, 34). La superposición de controles se traduce en una proliferación de normas y documentos estándar que deben ser cumplimentados; pero, en la práctica, cuando es preciso, las reglas se eluden, los procedimientos se reconstruyen *a posteriori*, una vez resueltos los problemas, y se aprovechan las imprecisiones de las normas (Ramamurti, 1986b, 150). El caso del Reino Unido puede servir de ejemplo.

Tal vez sea éste uno de los países donde más se ha estudiado la forma de combinar autonomía de la empresa y dirección y control públicos. Por ello, fueron introduciéndose paulatinamente objetivos financieros (como la rentabilidad económica) y criterios de gestión económica para la evaluación de inversiones y la fijación de precios, entre otros. Pues bien, según señala Heald (1980), parece ser que la aplicación de esas normas ha sido muy reducida. Los criterios sobre inversiones y precios no se han aplicado, y los objetivos financieros no han logrado mayor éxito.

En resumidas cuentas, la incertidumbre que provocan dos de los rasgos más característicos de la EP (variedad e indefinición de los objetivos y multiplicidad de controles) fomenta la flexibilidad de la organización encargada de afrontarla. Sin embargo, hay otro rasgo que poseen muchas empresas públicas y cuyos efectos normalmente no se tienen en cuenta: *el tamaño*. Las principales empresas públicas suelen encontrarse entre las más grandes del país, tanto por número de empleados como por nivel de inversión. Esto puede obedecer a los propósitos iniciales que inspiran la creación de la EP: proporcionar infraestructura industrial, gestionar monopolios naturales, abordar inversiones arriesgadas por el volumen y plazo de amortización, etc. En cualquier caso, la gran dimensión no es un fenómeno exclusivo de la EP. A nivel internacional, ésta puede considerarse pequeña para competir con las grandes empresas privadas del sector.

Pues bien, el tamaño sí se correlaciona positivamente con el nivel de burocratización de la empresa, como confirman los estudios empíricos realizados dentro

del enfoque contingente de la teoría de la organización. La explicación es sencilla. Cuanto más grande es una organización, mayor debe ser el número de niveles jerárquicos, departamentos y especialidades, así como de reglas y procedimientos que se utilicen para poder manejar un gran número de empleados y actividades.

Entre los estudios que confirman esta relación se encuentran los del grupo de Aston. En esta Universidad británica se ha desarrollado una metodología, destinada a esclarecer las relaciones entre la organización y su contexto, que ha sido aplicada con resultados satisfactorios en los principales países europeos y Japón, entre otros (1). Pues bien, las investigaciones del grupo de Aston adelantan que es el tamaño, y no el tipo de propiedad, el factor determinante de los niveles de formalización, especialización y estandarización de una estructura organizativa (Pugh *et al.*, 1969). Si encuentran que las organizaciones que forman parte de grupos mayores tienden a estar más formalizadas cuando aquéllos imponen una documentación normalizada (Hickson *et al.*, 1981). Una empresa que depende de otra verá incrementada su formalización si ésta última le impone un sistema complejo de planificación y control. En este caso, las empresas deberán seguir una serie de normas y movilizar, procesar y transmitir una gran cantidad de información para cumplir con las exigencias de la matriz.

2. La responsabilidad pública y la toma de decisiones

Otra cosa son los efectos del control público sobre la toma de

decisiones. Esta se ve afectada en un doble sentido: por un lado, las autoridades de tutela retienen una serie de decisiones; por otro, la toma de las decisiones que permanece en la empresa se concentra en la alta dirección. Los directivos públicos tienen una responsabilidad pública que satisfacer, deben justificar externamente sus actos, y esto les lleva a recabar amplios poderes y a supervisar de forma directa la mayor parte de las actividades de la empresa. La concentración decisoria, además, les permite afrontar con garantías de éxito los elevados niveles de incertidumbre y, de esta forma, garantizar una respuesta rápida ante las exigencias cambiantes de sus órganos de control (*holding*, ministerio de tutela, gobierno). Por contra, el papel de los consejos de administración es muy reducido. Este fenómeno también es analizado por las investigaciones del grupo de Aston, donde se confirma que la dependencia de una organización externa (caso de la EP) está positivamente correlacionada con la concentración en la alta dirección de la mayor parte de las prerrogativas decisorias.

La centralización permite gestionar esa ambigüedad de la que hemos hablado; pero, en contrapartida, reduce la capacidad de reacción de la empresa ante cambios en otras partes del entorno: mercados, estado de la tecnología, etcétera.

La concentración de la toma de decisiones resta autonomía a los mandos intermedios (que desaparecen como tales) y, con ella, sentido de la responsabilidad. Al mismo tiempo, la incertidumbre y la responsabilidad pública que experimentan los directivos de la EP les lleva a tratar de trasladar los problemas a las autoridades

de tutela (García Fernández, 1985). En ambas situaciones, la responsabilidad se diluye entre todos los que han tenido algo que ver con un problema y su resolución.

Por otra parte, el hecho de que muchas decisiones sean tomadas fuera de la empresa llega a demoralizar a los dirigentes, que se ven juzgados por elecciones que no han hecho, lo que, de nuevo, reduce el sentido de la responsabilidad.

La necesidad de dar una vía de expresión y participación a los grupos implicados en la empresa, así como el deseo de tomar decisiones colegiadas y solidarias—que enmascaren la responsabilidad individual— fomenta la proliferación de comités y grupos de trabajo (de nuevo, otro elemento típico de las estructuras flexibles). Todo ello no parece contribuir, precisamente, a respetar esa línea jerárquica de autoridad y comunicación que caracteriza a la burocracia ideal.

3. Estructura y objetivos

Ahora bien, no hay estructuras intrínsecamente mejores que otras. La elección entre estructuras burocráticas y estructuras flexibles (o «adhocráticas») depende de las características de la tarea a realizar por la empresa. La burocracia es una forma organizativa denostada por todo lo que evoca de papaleos, aplicación rígida de rutinas sin sentido, impersonalidad, pérdida de tiempo y desinterés por los clientes y el propio trabajo. Sin embargo, cuando funciona bien y se logran evitar sus efectos perversos, es la estructura idónea para realizar tareas donde prime la eficiencia y la economía de medios. Por el contrario, las estruc-

turas «adhocráticas» fomentan la innovación y el cambio, y tienen una gran capacidad de adaptación, pero son ineficientes.

Una estructura organizativa no deja de ser un reflejo del sistema de objetivos de la empresa. Si éstos se definen de forma general, ambigua y sin un criterio claro de prelación, la estructura encargada de alcanzarlos se resentirá con certeza. Por contra, una empresa con un objetivo claro puede desagregarlo en subobjetivos operativos para cada unidad de la organización y asignar responsabilidades a cada directivo (Menon y Umaphy, 1987, 291). Así, paradójicamente, cabe imaginar a una empresa privada dotada de una estructura clara y estable, fiel reflejo de un sistema coherente de objetivos, frente a una EP con unas estructuras poco definidas, escenario de continuos procesos de negociación entre los grupos con intereses en la empresa, que se alían esporádicamente dando origen a coaliciones cambiantes.

La flexibilidad de esta última estructura permite afrontar con éxito la ambigüedad que rodea a la EP, pero no le proporciona iniciativa, ni aptitudes para la innovación. Difícilmente se anticipa a los cambios, tan sólo reacciona ante las presiones externas con la intención de conservar el *statu quo* (Cuervo, 1984); es una estructura de tipo reactivo, no preactivo. Su capacidad de adaptación está orientada a tratar la incertidumbre que provoca la cercanía de la Administración. En el peor de los casos, no posee las ventajas de la «adhocracia», y tampoco disfruta de las cualidades que la forma burocrática podría proporcionarle.

II. LA DISCRECIONALIDAD DE LOS DIRECTIVOS PUBLICOS

1. La dependencia de la Administración

Otro de los defectos que comúnmente se achacan a la EP es la falta de autonomía de sus directivos. Las autoridades de tutela controlan e intervienen prácticamente todas las decisiones de la entidad, y esto invalida cualquier actividad de tipo netamente empresarial que quiera emprenderse. Para entendernos, «los directivos públicos proponen y el gobierno dispone» (Monsen y Walters, 1983, 35), con independencia de la forma jurídica que adquiera su empresa. Sólo cuando aparecen algunas personalidades excepcionales, como Mattei en el ENI o el propio Suanzes en los inicios del INI, cabe imaginar una EP autónoma y ajena a las injerencias externas.

A primera vista, parece que la EP tiene un campo de actuación autónoma muy limitado. Para empezar, suele estar obligada a ofertar tan sólo unos productos específicos (acero, transporte por ferrocarril, electricidad, etc.), y no tiene autorización para diversificar su producción a tenor de los condicionantes u oportunidades que ofrezca el entorno.

Por ello, cuando el negocio actual de la empresa no tiene futuro y no hay posibilidades de diversificar, empleados y directivos tienen que justificar el mantenimiento de la entidad. Esto explicaría los procesos de crecimiento injustificado y la sobreinversión que aqueja a muchas empresas públicas (Grieve Smith, 1984, 256). La EP crea expectati-

vas en todos los grupos sociales relacionadas con ella. Aparecen muchos intereses creados para defender los productos y tecnologías actuales y se provoca una huida hacia adelante (2).

Las empresas públicas tampoco son libres para hacer sus compras ni para elegir a sus proveedores. Las decisiones sobre localización de plantas se orientan antes por criterios político-sociales que económicos. La política de precios se manipula para controlar la inflación. En ocasiones, se impide a las empresas públicas competir con las privadas o se las relega a posiciones marginales. En el terreno de las relaciones laborales, es frecuente que los sindicatos negocien directamente con las autoridades de tutela, al margen de la dirección. Y así sucesivamente.

Desde esta perspectiva, las empresas públicas están en una clara situación de dependencia respecto de la Administración; pero no son las únicas. Ramamurti (1986a) encuentra otros casos similares: las empresas privadas reguladas, las empresas que dependen de los fondos públicos para sobrevivir y las empresas que tienen al gobierno o a alguna de sus empresas como cliente principal (caso de la industria de defensa norteamericana o, en nuestro país, de las empresas que venden casi en exclusiva a RENFE o Telefónica).

En las empresas de defensa, el gobierno interviene en las decisiones sobre nuevos productos a través de los contratos de investigación, y en la elección de proveedores y subcontratistas (Weidenbaum, 1969). Las empresas de servicios públicos necesitan múltiples aprobaciones gubernamentales para seleccionar tecnología y localización (Murray,

1978). Las empresas reguladas no pueden, usualmente, diversificar sus actividades.

2. Factores que influyen sobre la discrecionalidad directiva

En contrapartida, podemos identificar una serie de factores que conceden grados de libertad a los directivos públicos y les proporcionan una cierta discrecionalidad (3) en el uso de los recursos (Aharoni, 1981; Ramamurti, 1986b).

En primer lugar, hay que recordar el tamaño e importancia de la entidad. Las empresas grandes, o que son consideradas de interés nacional, están sometidas a un control más detallado que el resto, tanto por parte de la Administración como de la opinión pública. Los directivos públicos viven, por así decirlo, en una casa de cristal, sometidos al escrutinio de las fuerzas sociales, preocupadas, sobre todo, por las empresas grandes o cuya actividad influye mucho sobre la economía o el bienestar colectivo.

En segundo término, no queda más remedio que recordar de nuevo el problema de indefinición que aqueja al sistema de objetivos de la EP. Cuanto más variados, ambiguos e incompatibles son los objetivos asignados a una empresa, mayor será el margen de maniobra de ésta. Unos objetivos formulados de forma imprecisa pueden ser interpretados de diversas formas. La multiplicidad e inconsistencia de los objetivos reduce la responsabilidad de los directivos públicos, que deben responder de logros radicalmente distintos y ante varias instancias de control. Ello dificulta la evaluación de los resultados de la

empresa y la actuación de los directivos, ya que una gestión desafortunada puede justificarse con supuestos objetivos sociales. (Aunque también ocurre lo contrario: se critican unos malos resultados sin reconocer las cargas impropias que afectan a la empresa).

En el ámbito financiero, hay dos elementos a considerar: los recursos disponibles y la cifra de beneficios. Las empresas que carecen de problemas financieros y no dependen de los fondos públicos tienen, en lógica consecuencia, un margen de maniobra más amplio. Por contra, las empresas que obtienen un beneficio neutro —esto es, no ganan ni pierden mucho— son, para decirlo de una forma gráfica, poco visibles; no están en el punto de mira de Administración, sindicatos y opinión pública. Al contrario de lo que ocurre con las que obtienen elevados beneficios o pérdidas, que concitan la admiración o la crítica generalizadas.

La discrecionalidad directiva también aumenta con la constitución de empresas filiales y sub-filiales, que están sometidas a un control mucho más atenuado que sus matrices. De hecho, hay dificultades incluso para establecer catálogos de las filiales y sub-filiales controladas por los poderes públicos. Se trata, en muchos casos, de empresas pequeñas que no despiertan el interés de autoridades de tutela y sindicatos. Las filiales pueden utilizarse para tomar decisiones vedadas a la matriz, y normalmente poseen sistemas de planificación y control menos exhaustivos, con unos niveles de discusión y seguimiento reducidos (4).

Por último, los directivos gozan de un poder adicional derivado de su conocimiento de la em-

presa. La información relevante sobre ésta se encuentra repartida de forma asimétrica; los funcionarios y responsables de la tutela no poseen los conocimientos ni la información necesarios para ejercer un control efectivo, lo que permite a los dirigentes de la empresa influir en las decisiones que tomen aquéllos (sin asumir la responsabilidad por ello) y justificar sus fracasos. Veamos de nuevo lo que ocurre en el Reino Unido. Según señala Lioukas (1985, 950), a pesar de la abundante información que proporcionan las industrias sobre los planes de inversión, las autoridades encargadas de aprobarlos utilizan muy poca. La discusión, más allá de los gastos totales, es limitada y generalista, informativa antes que investigadora. Incluso el Tesoro (que ha dedicado más esfuerzo que los ministerios de tutela al desarrollo de criterios de control) reconoce que no puede valorar adecuadamente la corrección de los niveles de gasto y el contenido de los programas de inversión. ¿Qué ocurrirá con un sistema de control como el nuestro, donde el control de los datos importa más que el de los hechos? (García Fernández, 1985).

La elevada cualificación profesional de los directivos, o una gestión que requiera conocimientos especializados, aumentan aún más la discrecionalidad.

Un razonamiento similar podría hacerse para los otros tipos de organizaciones presumiblemente dependientes del gobierno. Como confirman multitud de trabajos empíricos, la regulación ha favorecido a la empresa regulada y no a sus clientes. El poder y el acceso a la información relevante convierte a las empresas de controladas en controladoras. Las empresas proveedoras de la Administración, por su parte, tam-

bién constituyen poderosos grupos de presión, con capacidad para influir sobre sus clientes gubernamentales.

En resumen, la Administración es una fuente de dependencia para muchas empresas (y no sólo públicas), pero éstas tienen medios para recuperar parcelas de autonomía y tomar sus propias decisiones. En cualquier caso, parece excesivamente simplista la concepción que imagina un sector empresarial público cautivo de la Administración frente a un sector privado plenamente independiente. La variedad de grupos sociales e intereses dispares que se concitan sobre uno y otro exige modelos interpretativos más complejos.

3. El problema de la separación entre propiedad y control

De los factores que favorecen la discrecionalidad, puede ser interesante recordar ahora uno: *la distribución asimétrica de información*, que traslada la discusión al campo de la gran empresa privada. Desde el histórico trabajo de Berle y Means se discute sobre quién tiene el poder real en las grandes corporaciones: unos gestores cualificados y en posesión de la información relevante o, por el contrario, un accionariado disperso y poco informado. Si se acepta la hipótesis de separación entre propiedad y control, aparece un problema de conflicto de intereses entre propietarios y directivos, con los subsiguientes efectos nocivos sobre la eficiencia. Es un caso típico de agencia: el agente (directivo asalariado) no tiene por qué actuar de acuerdo con los intereses del principal (propietario).

En la EP existe un problema

similar. De hecho, los estudios que investigan los objetivos de los directivos públicos revelan la importancia que éstos otorgan a la maximización del crecimiento (Monsen y Walters, 1980; Aharoni, 1980) o las ventas (Zif, 1981), al igual que ocurre con los gerentes privados. Bien es verdad que el problema se agrava cuando el principal público no tiene objetivos claros; pero, si se asignan a la empresa pública objetivos precisos y similares a los de la privada, ¿será inevitable que los resultados sigan siendo peores?

La diferencia entre los objetivos de propietarios y gerentes exige en ambos casos la instauración de mecanismos de control adecuados. En la empresa pública se establece una concatenación de controles de diversa índole. Los directivos privados están sometidos a la disciplina del mercado de capitales; la capacidad para comprar y vender los derechos de propiedad de la empresa privada presiona constantemente sobre la eficiencia productiva de la empresa. Y, en el peor de los casos, la empresa quebrará. No existe un mercado similar en el sector público y, además, la empresa pública está protegida de la quiebra. Aquí está, se arguye, la diferencia (Veljanovski, 1987).

Los directivos privados que no pretendan maximizar beneficios o gestionen mal están expuestos a sufrir una oferta pública de adquisición de acciones de su empresa, y a ser desplazados de la dirección por nuevos gerentes capaces de mejorar los resultados económicos. Merced a este mecanismo, los accionistas ejercen una suerte de control remoto sobre la marcha de la empresa.

Pues bien, la privatización pue-

de surtir en el sector público efectos similares. La amenaza de que una empresa pública sea vendida puede actuar como un factor disciplinante para directivos y trabajadores. De hecho, según señalan Kay y Thompson (1987, 28), empresas británicas no privatizadas (en los sectores del acero, carbón y ferrocarril) han experimentado cambios espectaculares. Los autores atribuyen este hecho a que los directivos de las empresas públicas han aprovechado el nuevo espíritu, que es causa y consecuencia de la privatización, para cambiar las actitudes de empleados y gestores. Por el contrario, el gas y los aeropuertos privatizados no han mejorado su actuación.

III. PRIVATIZACION Y EFICIENCIA

La utilidad disciplinante de la desnacionalización, como alternativa a las tan famosas OPAS, depende, al menos, de otras dos medidas de privatización: *a)* el fomento de la competencia, y *b)* el empleo de objetivos y criterios de gestión similares a los del sector privado.

La amenaza de compra o quiebra es bastante remota para los grandes monopolios privados. El tamaño es generalmente un factor de salvaguarda frente a las adquisiciones de terceros (e incluso frente a la quiebra) más decisivo que la obtención de resultados satisfactorios (Kay y Thompson, 1987), y en España tenemos sobrados ejemplos de este aserto.

Por ello, a nuestro entender, la privatización promueve la eficiencia cuando elimina las trabas que impiden la libre competencia en un sector y expone a las empre-

sas a las fuerzas del mercado. Incluso en el campo de los servicios públicos se ha confirmado empíricamente que «existe alguna evidencia de que la competencia reduce los costes de la empresa pública y la regulación incrementa los costes de la privada» (Millward y Parker, 1983, 258).

El modelo competitivo no deja de ser un ideal, pero la competencia favorece la eficiencia y permite la comparación. La existencia de empresas privadas en un sector proporciona elementos de juicio para valorar la actuación de la empresa pública y de sus directivos.

En el caso de que existan factores que permitan que un monopolio sea sostenible, aun cuando se admitiera la competencia de otras empresas (en particular, cuando los «costes hundidos», *sunk costs*, sean elevados), Beesley y Littlechild (1983) aconsejan dividir la empresa en unidades o empresas autónomas, de ámbito local o regional, conservando la titularidad pública del capital. Tal es el caso de las redes locales de distribución de electricidad, gas y teléfonos.

Con la división, podrían crearse presiones de mercado sobre los proveedores y proporcionarse alternativas para contratar y recompensar directivos. Además, la existencia de empresas similares en distintas zonas geográficas proporcionaría elementos de comparación para evaluar la actuación de unas y otras, cosa que no existe cuando sólo hay una empresa de ámbito estatal cuya actuación puede compararse, a lo sumo, con empresas similares de otros países (Beesley y Gist, 1984, 145).

La empresa pública debe ac-

tuar como una empresa más, sin privilegios ni discriminaciones. Esto incluye el empleo del beneficio como criterio de gestión, la evaluación y compensación de las cargas impropias —caso de mantenerlas— y el aligeramiento de los sistemas de control, en particular de los controles externos y redundantes.

Para ello, son fundamentales las actitudes del público y las actitudes políticas, las cuales —como confirma la experiencia escandinava— incluso pueden llegar a ser más importantes que la misma estructura de propiedad y control (Carlsson, 1988, 210). En efecto, aunque la descentralización ha sido siempre elevada en los sectores públicos de los dos países escandinavos, desde comienzos de esta década se aprecia una orientación radicalmente distinta, que se caracteriza porque tanto el público como los gobiernos respectivos han cambiado de actitud, los objetivos y medidas de éxito se han clarificado y el beneficio, en fin, prima sobre los objetivos sociales.

NOTAS

(1) El objetivo de esta metodología es la investigación, sistemática y comparada, de las organizaciones mediante el análisis factorial multivariante, que sirve para establecer las relaciones más significativas entre variables estructurales y contextuales (tamaño, tecnología, tipo de propiedad, etcétera).

(2) Esta restricción no es necesariamente negativa. La especialización faculta a la empresa para destinar sus esfuerzos (y conocimientos) a la introducción constante de mejoras en productos y procesos. Quizás, incluso, gracias a ella puede responder mejor a los cambios provocados por las nuevas técnicas intensivas en capital (Grieve Smith, 1984).

(3) Hafsi (1984) llega a modelar el ciclo de las relaciones empresa pública-Estado, que se inicia con una fase de cooperación y continúa con otra de confrontación, para finalizar con la autonomía cuando la empresa ha conseguido el apoyo del público y se convierte en una institución.

(4) Así, por ejemplo, el «Sistema de planificación, seguimiento y control» del Grupo INI obliga a todas las empresas participadas directa y mayoritariamente, y a algunas de las de participación indirecta mayoritaria (en concreto, aquéllas cuya dimensión o situación o sector así lo aconsejen).

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- AHARONI, Y. (1980): «The Stated-owned Enterprise as a Competitor in International Markets», *Columbia Journal World Business*, volumen 15, n.º 1, págs. 14-22.
- (1981): «Managerial Discretion in State-owned Enterprise», en R. Vermon y Y. Aharoni (eds.): *Stated-Owned Enterprise in Western Economies*, Croom Helm Londres, páginas 184-193.

BEESLEY, M. E., y P. GIST (1984): «The Role of Market Forces», en J. Grieve Smith (ed.): *Strategic Planning in Nationalised Industries*, The MacMillan Press, Londres, págs. 135-159.

BEESLEY, M., y S. LITTELECHILD (1983): «Privatization: Principles, Problems and Priorities», *Lloyds Bank Review*, n.º 149, julio, páginas 1-20.

CARLSSON, B. (1988): «Public Industrial Enterprises in Norway», *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative*, junio, páginas 197-213.

CUERVO GARCÍA, A. (1984): «El ajuste de la empresa pública a la crisis. Un tema pendiente», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 21, páginas 114-139.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1985): «El control de la empresa pública», *Economía Industrial*, n.º 241, págs. 129-147.

GRIEVE SMITH, J. (1984): «Postscript: The Future of the Nationalised Industries», en J. Grieve Smith (ed.): *Strategic Planning in Nationalised Industries*, The MacMillan Press, Londres, págs. 255-263.

HAFSI, T. (1984): *Enterprise Publique et Politique Industrielle*, McGraw Hill, Paris.

HEALD, D. (1980): «The Economic and Financial Control of UK Nationalised Industries», *Economic Journal*, vol. 90, junio, págs. 243-265.

HICKSON, D. J., C. J. McMILLAN, K. AZUMI y D. HORVATH (1981): «Grounds for Comparative Organization Theory: Quicksands or Hard Core», en G. J. Lammers y D. J. Hickson (eds.): *Organizations Alike and Unlike*, Routledge & Kegan Paul, Londres.

KAY, J., y D. THOMPSON (1987): «Privatization: Ownership transfer or liberalization». Ponencia presentada en el Coloquio «Privatization in the European Community: A Comparative Perspective», Maastricht, 10-11 diciembre.

LIOUKAS, S. K. (1985): «Investment Planning and Arm's Length Control in a Nationalised Industry», *Management Science*, vol. 31, n.º 8, páginas 940-958.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (1974): «Procesos de for-

mulación e implementación de políticas y sus consecuencias sobre las empresas públicas», *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, n.º 29, abril-junio, págs. 29-36.

MENON, K., y S. UMAPATHY (1987): «Control Systems for State-owned Enterprises», *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative*, septiembre, págs. 287-303.

MILLWARD, R., y M. PARKER (1983): «Public and Private Enterprise: Comparative Behaviour and Relative efficiency», en R. Millward et al. (eds.): *Surveys in Economic Public Sector*, Logman, Londres, págs. 199-274.

MONSEN, R. J., y K. D. WALTERS (1980): «State-owned Firms: A Review of the Data and Issues», en L. E. Preston (ed.): *Research in Corporate Social Performance and Policy*, JAI Press Inc., Greenwich, Conn., págs. 125-156.

— (1983): *Nationalized Companies: A Threat to American Business*, McGraw Hill, Nueva York.

MURRAY, E. A. (1978): «Strategic Choice as a Negotiated Outcome», *Management Science*, vol. 24, n.º 9, págs. 960-972.

PUGH, D. S., D. J. HICKSON, C. R. HINNINGS y C. TURNER (1969): «The context of organization structures», *Administrative Science Quarterly*, vol. 14, n.º 1, págs. 91-114.

RAMAMURTI, R. (1986a): «Strategic Planning in Government-Dependent Business», *Long Range Planning*, vol. 19, n.º 3, págs. 62-71.

— (1986b): «Public entrepreneurs: Who they are and how they Operate», *California Management Review*, vol. XXVIII, n.º 3, primavera, págs. 142-168.

VELJANOVSKI, C. (1987): *Selling the State. Privatization in Britain*, Weidenfeld and Nicolson, Londres.

WEIDENBAUM, M. L. (1969): *The Modern Public Sector: New ways of doing the Government's Business*, Basic Books, Nueva York.

ZIF, J. (1981): «Managerial Strategic Behaviour in State-owned Enterprises-Business and Political Orientations», *Management Science*, vol. 27, n.º 11, noviembre, págs. 1326-1339.