

## CAPÍTULO I

# LA EMPRESA PÚBLICA EN LOS PAÍSES CAPITALISTAS AVANZADOS

### III. La fase reciente (1945-1994)

2. Estado científico, planificación . . . . .	123
3. La empresa pública en la posguerra . . . . .	137

armonía social, y se vuelve factor decisivo de legitimación y consenso.

Las funciones y recursos del Estado, que se orientan como se ha visto a la garantía de las condiciones generales de reproducción del sistema, al sostén de la rentabilidad y la acumulación, a la coacción e integración sociales, incluyen en sus objetivos y despliegues, por una parte, la asunción de las posibilidades actuales y potenciales de la ciencia y la tecnología, y por la otra las acciones contrarrestantes de las tendencias autodestructivas y críticas del propio sistema. Ello incluye las políticas públicas de desarrollo *científico-tecnológico*, de *preservación del medio ambiente*, y las *políticas anticíclicas y de planificación*.

## 2. Estado científico, planificación

La posguerra iniciada en 1945 presencia también, en las potencias y países del capitalismo desarrollado, la culminación del proceso de creciente interrelación entre Estado y desarrollo científico y tecnológico, la vigorosa afirmación de la idea y la imagen de un *Estado Científico*, autoproclamado y operante como tal, y con ello también la justificación legitimante de su capacidad para la *planificación*.

En un doble movimiento, por una parte,

las *actividades científicas* —...disciplinas experimentales que tienen por objeto la materia inanimada y la vida— penetran cada vez más profundamente en la vida de las sociedades que se han ido industrializando y que por ello, poco a poco, por causas que se refieren a la vez a las exigencias de la productividad y a las necesidades militares, la organización de las ciencias y las técnicas que son sus corolarios, se vuelve un asunto de Estado... Esta situación de hecho trae consigo la aparición de instituciones sin precedentes en cuyo seno poder y saber anudan relaciones originales que modifican los dos términos en presencia;... de lo que resulta una mentalidad, una “ideología” que induce, según la previsión de Nietzsche, una nueva sacralidad.

Por otra parte, “al mismo tiempo que se diferencian socialmente y que se industrializan, las sociedades avanzadas... se encuentran... obligadas a pensarse a sí mismas como conjunto empírico complejo, a intentar prever sus crisis y dificultades...”. Es por ello que sus intelectuales, para “*conocer las leyes que gobiernan la realidad so-*

cial en su globalidad”, inventan las Ciencias Sociales, inspiradas por “la idea que una disciplina de observación, hasta de experimentación, imitada del modelo de las ciencias naturales o inspirada por éste, es capaz de dar a la política un instrumento controlado y eficaz, y en hasta sustituirse a las teorías, aleatorias y subjetivas”.

El Estado contemporáneo llega así a pretenderse Estado Científico.

bajo este doble aspecto. Más aún, de manera más general, esta evolución que alcanza, por una parte, la estructura económico-social (las fuerzas productivas) del Estado-Nación y, de otra parte, el orden de su gestión, corresponde a una renovación de la función de la racionalidad en la política... La *gestión política*,... tan antigua como el hecho del poder..., se instala ahora en particular desde el segundo tercio de este siglo, como *técnica científica* de gobierno, definiendo las sociedades políticas como máquinas que deben formular como problemas los estados o disposiciones que las asaltan y a calcular soluciones y medios de aplicación.

La “racionalización de la sociedad”, “la entrada masiva de la ciencia”, de sus modelos, de su “ideología” en el interior del Estado, la “cientificación de éste”, tienen múltiples implicaciones.<sup>97</sup>

En potencias y países centrales del capitalismo desarrollado la ciencia se vuelve irrevocablemente un asunto de Estado. Es parte cada vez más grande e influyente del orden social. Ha ido adquiriendo un significado concreto, decisivos efectos prácticos, importancia vital, para clases y grupos, grandes empresas, para la sociedad y para el gobierno y administración del Estado. Aporta la promesa del crecimiento, de la productividad, del bienestar, del poder, de la capacidad ofensiva y defensiva, de la supervivencia. Es prerequisite de la importancia y la influencia internacionales, en términos de competitividad económica, prestigio, fuerza política, diplomática y militar.

La obligación en que el Estado desarrollado

se encuentra cada vez más claramente de velar por sí mismo por la seguridad y el bienestar de los ciudadanos lo obliga a recibir como de su resorte los problemas cada vez más numerosos y a encontrarles soluciones. El gobierno de un Estado industrial... sólo puede salvaguardar su prestigio interior y exterior si su gestión permite un au-

97 François Chatelet y Évelyne Pisier-Kouchner, *Les Conceptions Politiques du XXe Siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1981, p. 604.

mento del ingreso nacional por cabeza de habitante, si aumenta las “expectativas de vida” de la población, si mantiene a ésta en buena salud, si es capaz de prevenir las crisis mediante técnicas apropiadas. Ahora bien, finalmente el desarrollo de la ciencia y sobre todo de sus aplicaciones industriales constituye el medio más simple de engendrar un dinamismo social que, por artificial que sea, constituye una manera de estímulo constante gracias al cual las contradicciones fundamentales pueden ser resueltas o enmascaradas.<sup>98</sup>

Para el Estado, la Ciencia adquiere decisiva importancia por aquellas razones, y porque además le proporciona eficacia operativa en lo interno y en lo externo (administración, servicios sociales, obras y empresas públicas, competencia internacional, seguridad y defensa). La Ciencia permite al Estado satisfacer y manejar la opinión pública; realiza y consolida la voluntad de poder de gobernantes, políticos, funcionarios y técnicos.

El conocimiento científico se ha vuelto cada vez más un poder; funda y realiza una filosofía práctica de dominación y explotación del mundo natural y social, de aumento de la productividad y el beneficio; se vuelve factor objetivo de aquélla, sobre todo a través de su realización en la técnica. La concepción y el uso de la Ciencia se definen y concretan por fines similares a los del sistema en que ella emerge y sobre el cual apoya sus progresos. Se desarrolla una mística propia que lleva a afirmar y a persuadir que lo bueno para el saber lo es para la sociedad y el poder, y viceversa. La Ciencia busca el poder y lo trata como instrumento de su progreso. Ofrece sus servicios a la gran empresa y al Estado, gravita con sus resultados sobre la una y el otro.

...La *investigación científica* se vuelve asunto de equipos de científicos... cada vez más numerosos, que utilizan un material cada vez más pesado y complejo y se desarrolla en unidades que son en sí mismas verdaderas fábricas, implicando división del trabajo, jerarquía, programación estricta de las tareas, definición de un plan de rentabilidad teórica, un cierto secreto —en la medida en que interviene una competencia que toca a la preminencia estratégica, a la dominación industrial y al prestigio nacional— y una red mundial de información y comunicación. En este nivel, se produce necesariamente, tan considerables son las inversiones financieras, una participación del Estado que completa la de las empresas privadas o se

98 Chatelet y Pisier-Kouchner, *Les Conceptions Politiques...*, cit.

sustituye completamente a ellas... La ciencia entra *directamente* en las fuerzas productivas; de golpe adquiere su *status*; se constituye no sólo como hecho inmediatamente político, sino también como elemento de la política.<sup>99</sup>

Al mismo tiempo, el aumento de su escala de actividad, del número y del costo de sus investigaciones y necesidades, obliga a la Ciencia a solicitar promoción, apoyos y favores, y a ver así reducida o suprimida su autonomía. El Estado, a su vez, trata a la Ciencia y a sus especialistas como un medio. Apoya y favorece sus actividades en función de éstas y de los servicios que prestan; puede volverse su principal sostén, a veces su motor fundamental de desarrollo, como patrón y mecenas, a través sobre todo de la formulación de demandas y del otorgamiento de medios para la investigación y la innovación. Gobernantes y administradores convocan a consejeros científicos; se rodean de ellos; recogen y usan sus opiniones autorizadas y sus soluciones técnicas; los incorporan en cierto grado a sus decisiones. El Estado tiende a convertir a la Ciencia y a los científicos en sus instrumentos; trata a una y otros como tales, convirtiéndolos en problema, objeto, componente y resultado de su poder y de sus políticas. Dadas las relaciones entre Estado y gran empresa, su interés compartido por la Ciencia, su participación mancomunada en el financiamiento y realización de aquélla, emerge una situación de control público-privado sobre universidades, fundaciones e instituciones de investigación-desarrollo. En sus orientaciones, en sus actividades y productos, la Ciencia se somete a los imperativos del Estado y, en parte a través suyo, de grupos de intereses privados, para fines internos y externos. La Ciencia cae en la subordinación instrumental respecto a intereses y objetivos de beneficio, poder, gloria, capacidad destructiva.<sup>100</sup>

El poder del conocimiento tiende a transformarse así en conocimiento del poder, en un saber que el Estado concreta y centraliza en una escala y grado sin precedentes. El modelo de civilización productivista-eficientista-consumista-disipatorio<sup>101</sup> expresa y refuerza también a este nivel la nueva relación entre Ciencia y poder

99 Chatelet y Pişjer-Kouchner, cit.

100 Sobre las relaciones políticas entre Estado y Ciencia en una potencia ver Daniel Greenberg, *The Politics of American Science*, New York, Penguin Books, 1969. Ver Marcos Kaplan, *Modelos Mundiales y Participación Social*, México, Archivos del Fondo, Fondo de Cultura Económica, 1974.

101 Ver Marcos Kaplan, *Modelos Mundiales y Participación Social*, cit.

político. Esta relación presenta además algunos aspectos e implicaciones que es pertinente tener en cuenta.

Desde la posguerra iniciada en 1945, se sigue incrementando la injerencia y el uso por el Estado de técnicas y ciencias, y en dominios, antes correspondientes a individuos y grupos privados. Aquéllas extienden los campos en que se aplican; tienen alcances masivos y producen impactos más fuertes y trascendentes; exceden las posibilidades individuales y grupales, dejan de ser puramente privadas, no pueden ser abandonadas al sector privado en exclusividad, conciernen cada vez más a la sociedad. Siguen atrayendo así cada vez más la atención y el interés del Estado desarrollado que puede seguir incrementando su potencial técnico, extender sus poderes de todos los modos posibles, también pagar los costos de la investigación-desarrollo y sus aplicaciones, responder a sus demandas de apoyo, mediar en la adaptación de la sociedad a la técnica. Con todo ello el Estado establece un contacto creciente con la técnica, nutre su propio desarrollo, transforma su estructura y sus prácticas, y se ve al mismo tiempo incitado a intervenir en aquélla y controlarla.

En contacto con técnicas más numerosas y eficaces, el Estado se ve obligado a tomar injerencia en esferas de la realidad y de la acción que aquéllas han ido convirtiendo en intereses públicos. Busca apropiarse, controlar y usar de diferentes modos las técnicas, sobre todo las que producen mutaciones significativas. Asume políticas y acciones deliberadas para su desarrollo.

Con ello, el Estado acepta o promueve su propia transformación; modifica y racionaliza sistemas y procedimientos (administrativos, financieros, judiciales, policiales, militares, educacionales); adapta o crea técnicas administrativas, introduce máquinas en su organización.

El Estado se adapta a las nuevas técnicas, a la vez que las incorpora y domina; en conjunto se vuelve un enorme organismo técnico. Intervencionismo y dirigismo, nacionalizaciones y estatizaciones, obligan al Estado a revisar técnicas de organización y administración aptas para incorporar los cambios y para redistribuir poder internamente en los espacios y niveles del propio Estado, con repercusiones en su estructura y efectos decisivos.

La proliferación de técnicas incorporadas por el Estado se da respecto a las funciones, dominios y actividades tradicionales (política, administración, justicia, finanzas, guerra), pero sobre todo a las no tradicionales: industriales, comerciales, de servicios; seguri-

dad social; coordinaciones e inspecciones; técnicas psicológicas (propaganda, orientación vocacional, psicotécnica); medios de comunicación masiva; investigación y desarrollo, para la guerra y para la paz; técnicas médico-biológicas; planificación (macroeconómica, sectorial, urbana, regional, de transportes). Cada una de las técnicas principales comprende técnicas subsidiarias, instrumentos y mecanismos complejos, métodos especializados. El Estado se ve obligado a ser técnico, y las técnicas lo necesitan como sustentador, usuario, promotor o realizador.<sup>102</sup>

La red de interrelaciones e interacciones del Estado con las ciencias y las técnicas repercuten también en la esfera política, incluso la diferenciación/entrelazamiento en el seno del personal público de políticos, burócratas, tecnócratas, tecnoburócratas.

El Estado moderno incluye dos órdenes de acción, política y administrativa, que se diferencian y se interrelacionan en diferentes grados y modalidades. Exhibe además una tendencia al desarrollo del poder administrativo, identificado con el poder de la burocracia pública primero, de la tecnocracia y quizás la tecnoburocracia luego, modalidades que en parte se suceden, en parte coexisten y se superponen, compiten y se entrelazan. La administración tiende a afirmar su autonomía como poder, y comienza a competir con el poder político, a subestimarlo y desvalorizarlo, a transferir en su propio favor algunos de sus poderes y prerrogativas.

Capa social encargada de la administración de los asuntos públicos, la burocracia es además un tipo de organización, un cuerpo especializado de funciones, un personal, un aparato y un patrimonio, un sistema institucionalizado de poder, saber y técnica. Se estructura a través de una jerarquía vertical de mando y obediencia, para la elaboración y ejecución de normas, decisiones y actividades. El sistema cerrado de la burocracia y su aparato administrativo tienden a adquirir la preponderancia en el manejo de los asuntos públicos.<sup>103</sup>

102 Jacques Ellul, *The Technological Society*, cit.

103 Sobre la burocracia ver Robert Merton *et al.*, editors, *Reader in Bureaucracy*, New York, The Free Press, 1952; *La Bureaucratie*, número de la revista *Arguments*, Paris, núm. 17, primer trimestre de 1960, reproducido como libro, Coll.10/18 Les Éditeurs Réunis; Joseph La Palombara, editor, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, 1963; Henry Jacoby, *La Burocratización del Mundo*, México, Siglo XXI Editores, 1972; Pierre Birnbaum, *Les Sommets de l'État*, Paris, Seuil, 1977; Michel Crozier, *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris, Seuil, 1971; Jacques Chevalier et Danièle Loschak, *La Science Administrative*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980; *L'Administration Publique*

La complejidad de los problemas a resolver y de los retos a enfrentar por el propio desarrollo y sus límites, la tecnificación del conjunto de la actividad administrativa del Estado, y también de las grandes corporaciones del sector privado, su impregnación por las posibilidades y motivaciones de la tecnicidad, van generando y diferenciando nuevos grupos y capas de científicos y técnicos de todo tipo. Como funcionarios administrativos en el Estado y en los sectores públicos y privados los miembros de esta capa, en virtud de sus capacidades técnicas, se sienten capaces de decidir o de determinar las opciones de los políticos oficialmente responsables, más por consideraciones de eficacia técnica que de exigencias políticas, y en variable medida adquieren y ejercen preponderancia en la dirección de los asuntos públicos. Con el ascenso irresistible de expertos y técnicos, tiende a reducirse relativamente el papel y el poder del político, a confundirse con el papel y el poder del experto, uno y otro integrantes de una nueva capa. Entre burocracia y tecnocracia no existe distinción neta ni oposición tajante, sino superposiciones, lazos estrechos, apoyos mutuos, tendencias a la integración en una *tecnoburocracia* como alianza de las capacidades y poderes de organización y de competencia técnica.<sup>104</sup>

La naturaleza, funciones, requerimientos y posibilidades del *Estado Científico* en potencias y países avanzados lo llevan a incidir directa e indirectamente en todo lo que sucede en las esferas de la investigación científica, de la innovación tecnológica, y del desarrollo y sus aplicaciones. La intervención estatal en la ciencia puede traducirse, separada o combinadamente, en:

- Demandas y apoyos, de tipo directo e indirecto, en relación con los polos y centros de investigación e innovación, para el logro de soluciones a problemas que interesan al propio Estado, a la sociedad en su conjunto, a grupos fundamentales.
- Creación política, legislativa, administrativa, de condiciones directa o indirectamente favorables para la investigación y la

- *Recueil de Textes Préparé par les Instituts Belge et Français des Sciences Administratives*, Paris, A. Colin, 1971.

104 Sobre la *tecnoburocracia*, ver Jean Meynaud, *La Tecnocracia ¿Mito o Realidad?*, Madrid, Editorial Tecnos, 1968; Henri Lefebvre, *Position: Contre les Technocrates*, Paris, Gonthier, 1967; Alvin Gouldner, *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*, New York, Continuum, 1979.



- innovación y sus aplicaciones, y consagración jurisprudencial de las decisiones y acciones al respecto.
- Formulación y aplicación por el Estado de una doctrina y de estrategias y tácticas, en favor del avance de la ciencia, y su concreción bajo las formas del financiamiento y asignación de otros recursos y apoyos, y de asunción directa de tareas científicas y tecnológicas.
  - Papel fundamental de las empresas públicas en la intervención del Estado en la ciencia, tanto las puramente nacionales como las internacionales resultantes de la cooperación de varios Estados. Su incidencia puede ser positiva o negativa, por acción y por omisión, indirecta y directa.

Las empresas paraestatales pueden constituirse en agentes autónomos de progreso científico y técnico, y producir adelantos significativos, en la investigación y en la innovación, en los sectores donde pueden ejercer una acción más inmediata y orientadora: agricultura, ingeniería de obras públicas, infraestructuras centrales eléctricas, caminos, diques, transportes y comunicaciones), industrias básicas (siderurgia, petroquímica, nuclear), administración pública. Pueden desempeñar un papel central en la emergencia y en la propagación de la investigación y la innovación autónomas y, al mismo tiempo, en la adaptación y en el mejoramiento de la ciencia y la técnica importadas. Están en condiciones de planear e imponer exigencias de racionalización tecnológica y de modernización científica a las empresas privadas que con ellas se relacionan y que de ellas dependen en diverso grado. Pueden incorporar al sector público y utilizar de manera más amplia y racional los recursos humanos de la inteligencia científica y técnica que los respectivos países generan y con frecuencia no usan o malgastan.

En la medida que todo ello ocurre, el Estado —por sus comportamientos, por lo que hace y por lo que deja de hacer, por sus efectos directos e indirectos—, demuestra su capacidad o incapacidad, mayores o menores, para promover el progreso de la ciencia y de la técnica; para tomar decisiones adecuadas en los aspectos, niveles y problemas donde las variables científicas y técnicas son de importancia decisiva, y para insertar estas actividades en los procesos de crecimiento o de desarrollo. El Estado puede o no constituir polos o focos de creación científica y de innovación técnica, e influir positiva o negativamente en su creación y en sus resultados, en sus itinerarios de propagación y en sus usos. Puede o no hacer

surgir estructuras institucionales y organizativas con eficacia para constituir en su conjunto un ambiente político que maximice y optimice el rendimiento socioeconómico y cultural de la ciencia y de la técnica. Puede o no favorecer la emergencia y la actividad de agentes-motores, capaces de promover y de dirigir el desarrollo socioeconómico y científico-técnico y, más particularmente, de atraer, animar y movilizar el potencial de investigación y de innovación disperso en diferentes grupos y niveles.

La *política científica* de los Estados desarrollados engloba el conjunto de intervenciones, decisiones y actividades de distintos poderes coexistentes en la respectiva sociedad, tendientes a obstaculizar o estimular el progreso de la investigación científica y la aplicación de sus productos, con referencia a determinados objetivos (socioeconómicos, cultural ideológicos, políticos, militares).<sup>105</sup>

La necesidad de la política científica surge de la insuficiencia de las acciones espontáneas de actores actuantes en un medio dado para el logro de una maximización y una optimización que se considera deseables, y de la consiguiente necesidad de un arbitraje decisivo entre fuerzas y poderes en concurso y conflicto.

La política científica tiene como presupuesto e idea reguladora una cierta noción de progreso: ¿Qué novedades (teorías, descubrimientos, invenciones, innovaciones) y qué frutos de ellas deben surgir y propagarse, con qué velocidad y en qué direcciones, a qué costos y con qué beneficios, para quiénes? Ella engloba respuestas a distintas alternativas, bajo formas de decisiones y opciones. Supone un esquema de la sociedad a mantener, modificar o reemplazar. Busca beneficiar subconjuntos dentro de un conjunto, de modo desigual en relación a otros. Da prioridad a ciertos progresos, elige focos o polos de formación e incremento de la información científica, itinerarios de propagación y formas de concreción de los pro-

<sup>105</sup> Ver Marcos Kaplan, *La Ciencia en la Sociedad y en la Política*, México, SEP-Setentas, 1975; Steven Dedijer, "Research Policy. From Romance to Reality", en Goldsmith and Mackay, *The Science of Science*, cit.; S. Dedijer, "Politique de la Science, Génèse et Évolution", en *Politique de la Science et Écart Technologique*, *Cahiers de l'I.S.E.A.*, Genève, Librairie Droz, tomo III, núm. 4, abril 1969; *Recherche et Activité Economique, sous la Direction de François Perroux*, Paris, Armand Colin, 1969.

Sobre variedades nacionales de políticas científicas, ver Organisation for Economic Co-Operation and Development (O.E.C.D.), *Reviews of National Science Policy*, volúmenes dedicados al Reino Unido y Alemania, Japón, Estados Unidos, Unión Soviética, Paris, 1967, 1968, 1969 respectivamente.

gresos en el seno del conjunto. Reparte de cierto modo recursos escasos para obtener, al menor costo, el mejor resultado deseado. La política científica es siempre una respuesta específica a cuestiones básicas interconectadas: ¿Qué ciencias y qué técnicas son buenas? ¿Para qué y para quiénes? ¿Cuánto? ¿Cómo?

La política científica puede ser nacional o gubernamental. La nacional está constituida por el conjunto de políticas científicas correspondientes a las unidades de los subsistemas político, social, productivo, educativo y científico propiamente dicho. La gubernamental se configura como el conjunto de medidas de intervención de los poderes públicos en relación a la ciencia. Una política científica puede o no ser explícita. Puede concretarse o no en planes, programas, proyectos. Puede o no establecer una comunicación más o menos regular y armónica con otras políticas, incluso la política económica general del Estado.

Desde los comienzos de la modernidad, capitalismo, industrialización, hiperurbanización en metrópolis y megalópolis, transformaciones científica y tecnológica de la producción, crecimiento de los servicios, modos de vida y patrones de consumo, convergen en las tendencias de destrucción del medio ambiente como base material de la producción y la reproducción, "fuerza productiva gratuita". Con el predominio de la concepción de una especie humana separada de la naturaleza, fuera y por encima de ella, en oposición antitética, predestinada a conquistarla, dominarla, explotarla y destruirla, el desarrollo cumplido en los países avanzados no reproduce, y por el contrario deteriora y destruye, un número creciente de elementos del medio ambiente natural, y con ellos las propias condiciones generales de producción del sistema. Ello se manifiesta en el agotamiento de recursos no renovables, especialmente energéticos; la producción creciente de residuos no reciclables por la naturaleza; las transformaciones geográficas y climáticas, a veces irreversibles; la insalubridad de las aglomeraciones urbanas; la desorganización de los espacios físicos y sociales.

El deterioro o destrucción del *medio ambiente*, unido a la influencia y presión de los movimientos ecologistas y de la nueva Ciencia de la Ecología, incitan a los Estados de los países más desarrollados, a intervenir. Se movilizan recursos sociales y se hacen gastos para la compensación política y administrativa de los daños y las destrucciones, y la preservación de lo que queda del medio ambiente. Esta función del Estado se realiza a través de acciones *a posteriori* y preventivas, leyes, instituciones y órganos de restricción y pro-

tección; regulación de la calidad del aire y del agua, del ruido, pesticidas, sustancias tóxicas, el lanzamiento de desechos al océano; a la preservación de especies en peligro y tierras vírgenes. La acción del Estado desarrollado tiende además a extenderse, de la lucha contra molestias y amenazas, a las preocupaciones más políticas por el marco y la calidad de la vida, el urbanismo, el uso racional de los recursos naturales, la estética de la industria y de la vida colectiva, la reducción y solución de los conflictos sociales ligados a la problemática del medio ambiente.<sup>106</sup>

El Estado desarrollado extiende sus funciones hacia intervenciones de sentido anticíclico y planificador. Refuerza y refina su instrumental para la regulación de la producción y la circulación y el debilitamiento de los sacudimientos producidos por la sucesión de las fases de expansión-crisis-depresión-relanzamiento del proceso. Busca asumir un *pilotaje global*. Cuenta para ello con un aparato de análisis económico y previsión como sistema de alarma anticipada (grupos de expertos, institutos de investigación, información sistemática). A ello se agregan la política monetaria y fiscal para la regulación de la inversión y el consumo; las garantías del riesgo; los subsidios a la exportación; el crédito; el uso del derecho; la técnica del presupuesto.

La *planificación* en sus dos principales variedades, la total o imperativa, y la parcial o flexible, representa una culminación y un salto en el proceso moderno y contemporáneo que se va dando desde la formación del Estado-Nación y va avanzando hacia su mero intervencionismo primero y su dirigismo luego.<sup>107</sup>

106 Ver Michel Bosquet (André Gorz), *Ecologie et Politique*, Paris, Le Seuil, 1978; *The State of the Earth Atlas - Edited by Joni Seager*, New York, Pluto/Simon & Schuster, 1990; Jacques et Colette Nême, *Politiques Économiques Comparées*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977.

107 Para una caracterización de ambos tipos ver, además de lo sugerido en la cita 15, Guy Caire, *La Planification*, Paris, Éditions Cujas, 1972; Marcos Kaplan, "El Intervencionismo del Estado en la Economía y el Desarrollo: Marco Teórico, Conceptualización y Esquema Analítico", en Marcos Kaplan *et al.*, *Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Sobre la planificación parcial y flexible ver J. Fourastié et J.-P. Courthéoux, *La Planification Économique en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 1968; Lucien Nizard *et al.*, *Planification et Société - Actes du Colloque d'Uriage, octobre 1973*, Presses Universitaires de Grenoble, 1974; Pierre Pascallon, *La Planification de l'Économie Française*, Paris, Masson et Cie. Éditeurs, 1974.

Toda planificación constituye una intervención deliberada basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político y de sus leyes. Se presenta como un conjunto de medios, instrumentos, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los actores, estructuras y movimientos que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta en un sentido determinado.

Toda planificación presupone una *estrategia de desarrollo*, es decir, un cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, ideológicas y políticas. Las decisiones sobre aquéllas deben resultar en un plan suficientemente preciso como para ser guía efectiva de las actividades, programas y proyectos de los órganos públicos de intervención y planeamiento, y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, grupos, instituciones, regiones). Las decisiones deben tomarse deliberadamente y referirse unas a las otras, de modo de proporcionar un plan relativamente coherente. La planificación puede ser sectorial, nacional o supranacional y, sobre todo, diferenciarse en los dos grandes tipos. La planificación total, centralizada, imperativa es la que, con diferentes variedades, se ha dado en los regímenes colectivista-autoritarios y totalitarios de la ex-Unión Soviética, Europa Oriental, China y otros, cuyo análisis excede los límites de este trabajo.<sup>108</sup>

La *planificación parcial, flexible, incitativa, previsional, concertada, indicativa*, etcétera, ha nacido y se ha desarrollado en situaciones históricas relativamente excepcionales. En el caso casi paradigmático de *Francia*, ha representado el intento de superar los desafíos acumulativos planteados por el atraso industrial frente a la creciente competencia de otras potencias, por la penuria, la preparación o realización de una guerra y de reconstrucción luego de sus

108 Sobre el nacimiento, desarrollo y caracteres de los regímenes de planificación centralizada ver, escogidos en la masa de bibliografía disponible al respecto: Roy A. Medvedev, *Let History Judge-The Origins and Consequences of Stalinism*, New York, Vintage Books/Random House, 1971; Robert Conquest, *The Great Terror-A Reassessment*, New York, Oxford University Press, 1990; Mikhail Heller, Aleksandr M. Nekrich, *Utopia in Power-The History of the Soviet Union from 1917 to the Present*, New York, Summit Books, 1986; Jonathan D. Spence, *The Search for Modern China*, New York, W. W. Norton & Co., 1990, capítulos 17 a 25; John King Fairbank, *China - A New History*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1992, capítulos 18 a 21; Harrison E. Salisbury, *The New Emperors-China in the Era of Mao and Deng*, New York, Avon Books, 1992.

catástrofes y daños. A ello se agrega la fuerte presencia y capacidad de presión de fuerzas políticas y sindicales de las izquierdas, la creciente debilidad del mercado y del espontaneísmo empresarial para regular la economía y asegurar el crecimiento; y de las necesidades de previsión para asegurar la rentabilidad de inversiones privadas y públicas a largo plazo.

Las principales consecuencias y características y consecuencias de la planificación parcial son:

A) Se plantea y realiza de manera primordialmente empírica, evolutiva, previsional, no a partir de una teoría o de una ideología preexistentes, sino de necesidades concretas, en constante adaptación a contextos socioeconómicos y realidades internacionales en rápido cambio. Es susceptible de inspirar, de acuerdo con las circunstancias, diferentes políticas.

B) El Estado no es propietario de los medios de producción ni actúa directamente sobre el conjunto de actividades económicas ni sobre la producción, salvo en lo que respecta al sector público. El Estado no fija objetivos obligatorios a la sociedad ni impone su cumplimiento por coacción directa. Se limita a dar orientaciones generales, que valorizan algunas cuestiones prioritarias; iluminan el porvenir mediante un estudio de mercado generalizado y coherente; proporcionan a los principales grupos y sectores indicaciones sobre fines juzgados deseables.

C) Se mantienen la economía de mercado, el régimen de propiedad y de iniciativa privada, la libertad de las empresas para sus decisiones y actividades, la coexistencia del sector público y las empresas nacionalizadas, y del sector privado.

D) Se definen las necesidades por satisfacer, las posibilidades de inversión y producción, la búsqueda del ajuste entre necesidades y recursos, todo mediante la cooperación entre autoridades y administraciones públicas y representantes de grupos sociales.

E) La intervención estatal se reduce a ciertos aspectos y sectores, pero tiene un papel importante en la producción, la inversión, la oferta y la demanda, la utilización de estímulos y disuasivos. El Estado coordina medidas y acciones económicas dentro de un plan periodizado, y actúa directamente sobre y a través del sector público. Sobre el sector privado, el Estado actúa directamente, por medio de indicaciones, incitaciones, recompensas y sanciones (crédito, desgravaciones impositivas, facilidades infraestructurales, asistencia científica y tecnológica), a fin de promover lo que se define como conveniente y necesario. La cooperación prevalece sobre la coerción.

F) El plan francés se ha diseñado y ejecutado con las estructuras políticas y administrativas, y con los instrumentos y procedimientos ofrecidos por las instituciones y las técnicas jurídicas de la democracia liberal. Al mismo tiempo, han nacido órganos nuevos, sobre todo el Comisariado de la Planificación y las Comisiones de Modernización. El plan es elaborado y aprobado a partir y a través de un camino reglamentario, excepcionalmente también legislativo, y es cumplido mediante la inscripción de los créditos en el presupuesto, y los contratos públicos. Los efectos del plan son exteriores al aparato político-administrativo y al orden jurídico, y aquél participa de la autoridad vinculada con la política del gobierno.

El plan es aprobado por decreto o ley, como simple informe anexo a los artículos de ratificación con fuerza de ley. Exterior al ordenamiento jurídico, no tiene lugar en la jerarquía de normas, ni es super-ley. No limita el poder discrecional de la administración ni la soberanía del Estado. No funda la competencia de ninguna autoridad, y su aplicación no es sometida al control jurisdiccional.

A la inversa, la realización del plan obliga al poder político y a la autoridad administrativa a recurrir a procedimientos y operaciones para asegurar su ejecución. Tales son: la inscripción de créditos en el presupuesto; la creación de entes y empresas, la formalización jurídica de las opciones consagradas por el plan; los recursos a los actos jurídicos tradicionales (leyes, ordenanzas, decretos, decisiones, contratos). Es escaso el número de categorías jurídicas inéditas que suscita el plan.

Las decisiones inscritas en el plan expresan la política general del gobierno. Éste asigna objetivos al plan a través del dictado de directivas para el Comisariado, vigila su aplicación y dicta medidas para su realización. El plan se identifica progresivamente con la política general del gobierno, su eficacia depende de la continuidad y autoridad de aquél. El plan se reconfirma como exterior al ordenamiento jurídico, acto puramente técnico sin fuerza jurídica que, al expresar opciones, reviste la naturaleza y el alcance de un acto político, de autoridad.

El plan otorga participación a determinados grupos socioeconómicos (empresarios, sindicatos...) en la elaboración del plan, a través de las Comisiones de Modernización, tendiendo a que aquél sea común denominador de las aspiraciones y posibilidades del país.

El plan es preparado por el Comisariado y las Comisiones de Modernización, debatido en organismos consultivos (Consejo Económico y Social), y votado luego por el Parlamento, sin posibilidad

des de gran discusión ni de introducción de enmiendas importantes. El gobierno conserva poderes discrecionales para tomar decisiones, importantes para el interés nacional, fuera del plan, y el Comisariado puede corregir perspectivas o modificar objetivos en su aplicación.

### 3. *La empresa pública en la posguerra*

Intervencionismo, dirigismo, planificación parcial del Estado capitalista contemporáneo incluyen, como uno de sus componentes e instrumentos fundamentales, a las diversas modalidades de empresa pública. A los casos heredados de fases anteriores se agregan los provenientes de varias *oleadas* de nacionalizaciones y estatizaciones de la posguerra.

En *Francia*, las nacionalizaciones de 1946 prolongan la oleada política del Frente Popular de 1939, reforzada por las vicisitudes y secuelas de la guerra, la derrota y la ocupación. Las corrientes socialistas (marxistas y no marxistas, reformistas y revolucionarias, sindicalistas y políticas), han ido creando en Francia una tradición favorable a la nacionalización. Los medios católicos no se han declarado por principio hostiles a dicha fórmula, que importantes grupos capitalistas también propugnan. Con la experiencia de la guerra y la derrota, de la ocupación alemana, del ascenso de las organizaciones de la Resistencia y de movimientos radicales de masas, y luego con los problemas de la reconstrucción, avanza en Francia un programa de nacionalización como exigencia patriótica, para el ataque y castigo a los monopolios que han debilitado o traicionado a Francia, el control del poder público sobre grandes bancos y sociedades concesionarias de servicios públicos, la emancipación obrera, y como condición e instrumento de superación de la crisis, de reconstrucción y crecimiento con independencia nacional. Ello cristaliza en la *Carta del Consejo de la Resistencia*, y en la *Declaración Común de los Partidos Socialista y Comunista*.

El mismo general Charles de Gaulle en la declaración de Argelia del 18 de marzo de 1944, preconiza “la puesta en valor de los recursos nacionales, no en beneficio de los intereses particulares, sino donde los grandes recursos de la comunidad pertenecerán a la nación, donde la dirección y el control del Estado se ejercerán con el concurso de los que trabajan y de los que son empresarios”. El mismo de Gaulle amplificará luego esta argumentación en sus memorias:



Dado que la actividad del país depende del carbón, de la electricidad, del gas, del petróleo, y dependerá un día de la fusión del átomo, y que, para llevar la economía francesa al nivel que exige el progreso, las fuentes deben ser desarrolladas en las más vastas proporciones, y que para ello se requieren gastos y trabajos que sólo la colectividad está en condiciones de cumplir, la nacionalización se impone (General Charles de Gaulle, *Mémoires. Le Salut*).

Todo ello confluye en la constitución y el impacto de uno de los factores principales de la primera ola de nacionalizaciones de la posguerra. Las nacionalizaciones son votadas en 1945 y 1946 por mayorías aplastantes.<sup>109</sup>

Las nacionalizaciones de este periodo son impuestas por razones financieras (costos de reparación y de modernización que superan los medios disponibles por las empresas concesionarias); de dirección económica; de sanción a colaboracionistas con el enemigo ocupante. Aquéllas apuntan a varios de los principales sectores de la economía francesa: energía (Charbonnages de France, Houillères de Bassin, Electricité de France, Gaz de France, Commissariat à l'Énergie Atomique); banca (B.N.C.I., C.N.E.P., Crédit Lyonnais, Société Générale); seguros; industria (Régie Renault, Sociétés Nationales de Construction Aéronautiques, Gnome & Rhône), transportes aéreos. Numerosas participaciones financieras adquiridas por Alemania e Italia son secuestradas, y luego entregadas al Estado. El impuesto "de solidaridad nacional" sobre el capital de 1945 abre la posibilidad de pagar en títulos, por lo cual el Estado llega a poseer acciones de empresas, utilizadas para dotar la primera Sociedad Nacional de Inversiones como filial de la Caja de Depósitos.

Estas nacionalizaciones, tanto más importantes cuanto que fueron acompañadas durante el mismo periodo por otras formas de extensión o de reorganización del sector público (Comisariado de la Energía Atómica, Oficina de Exploración del Petróleo, Aeropuerto de París), no interesaron sin embargo más que una fracción limitada de la economía: los cuasimonopolios muy importantes que conferían no tocaron más que a un cierto número de sectores claves, concernientes casi exclusivamente a la rama energética; las nacionalizaciones operadas en la banca y el seguro dejaron fuera de su campo un fuerte

109 C.E.D.E.P., *Les Entreprises Publiques dans la C.E.E.*, cit.; H. Segre et autres, *Les Entreprises Publiques*, cit.; Marie-France l'Heriteau, *Pourquoi des Entreprises Publiques*, cit.

sector privado competitivo; la industria en fin, fuera del sector específico de las industrias mecánicas, no fue prácticamente tocada, y menos aún los servicios y el comercio.<sup>110</sup>

La siguiente oleada de extensión del sector público de *Francia*

es *esencialmente técnica* y corresponde a los grandes proyectos tecnológicos e industriales de la IV República o del gaullismo. Se trata aquí de empresas públicas con finalidades tecnocráticas más que políticas, creadas o desarrolladas para ser instrumentos de política industrial. La gestión de las empresas públicas existentes será liberalizada a partir de los últimos años de 1950. Pero, en los años de 1960, los gobiernos de la V República crean nuevas empresas públicas, o nuevos laboratorios públicos, o reestructuran empresas públicas existentes para ser instrumentos de las voluntades industriales del Estado, especialmente en los sectores de punta: constitución de la Aérospatiale por fusión de Nord-Aviation, Sud-Aviation y SEREBE; creación del C.N.E.S.; desarrollo de actividades industriales de la COGEMA (filial del CEA); creación de Elf-Aquitaine, por fusión de los grupos petroleros públicos BRP, SN Repal, RAP, UGP, SNPA, etcétera; y creación de la Compagnie Internationale pour l'Information, instrumento del plan-cálculo.

Hasta esta fase, el *sector público* francés agrupa tres grandes conjuntos. El primero, 8 grandes empresas nacionales del sector no competitivo y de servicios públicos (energía, transportes, comunicaciones). El segundo, empresas industriales públicas del sector competitivo: automóvil, hidrocarburos, química, minas, materias nucleares, construcción aeronáutica, tabacos. El tercero, grandes bancos de depósito. A este sector público se agrega uno nuevo a través de la oleada más reciente de nacionalizaciones francesas, de 1981-82, que "podría ser descrita como *político-técnica*, puesto que obedece a la vez a motivaciones ideológicas claramente afirmadas y a necesidades de la crisis".<sup>111</sup>

Las nacionalizaciones de 1981-82, realizadas en cumplimiento del programa previsto al respecto por la unión de las izquierdas, responden a varios objetivos. Objetivo político es el logro de un compromiso entre las tesis marxistas en favor de la apropiación colectiva de los medios de producción, y las tesis social-demócratas, para

110 Bizaguet, *Le Secteur Publique...*, cit., pp. 22-23.

111 Stoffaës, cit.

contribuir a cimentar la unión de los Partidos Socialista y Comunista. A ello se agrega la necesidad de una reconstrucción parcial del sistema industrial y del sistema bancario, para responder a las necesidades de una economía en crisis; reanudar el crecimiento económico; garantizar un nivel de inversiones públicas superior al del sector privado; asegurar progresos tecnológicos determinantes, altas tasas de productividad, y una mejora decisiva de la calidad de servicios ofrecidos a los usuarios. Para todo ello se considera indispensable que el Estado disponga de los medios necesarios para una intervención eficaz y una orientación planificada del desarrollo nacional, ante todo a partir y a través de la extensión de un sector público fuerte. Éste debe estar compuesto por empresas autónomas, vitalizadas y competitivas, susceptibles de favorecer un nuevo dinamismo industrial, apoyadas a su vez por un sistema bancario reforzado y reorientado hacia tales objetivos (Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Nacionalizaciones, presentado por Michel Charzat ante el Parlamento, el 27 de septiembre de 1981).

La extensión del sector público realizada en 1981-82 abarca 9 empresas industriales, 7 de las cuales figuran entre las 20 más grandes; 5 grandes grupos diversificados y muy internacionalizados, cuyas actividades se ejercen en dominios muy diversos; 2 empresas siderúrgicas; 2 empresas privadas de capital concentrado. En cuanto a la importancia económica del sector público ampliado,

entre los 20 principales grupos industriales, 13 pertenecen al sector público. La mitad de la producción de las empresas de más de 2,000 asalariados, depende del sector público. Incluida la energía, el sector nacionalizado representa 24% del empleo industrial, 32% de la cifra de negocios y 60% de la inversión del sector industrial y energético (en el territorio nacional).

En la industria manufacturera propiamente dicha..., el sector público representa 31% de la producción, contra 17% antes de la extensión de las nacionalizaciones. Emplea 24% de los efectivos, contra 11% antes, realiza 27% de las inversiones, 22% de las exportaciones y 50% de los gastos de investigación industrial (en Francia y en el extranjero). En cifras redondas, el sector público se ha duplicado: *es alrededor de una cuarta parte de la industria, la mitad de la gran industria lo que ha pasado bajo control público.*<sup>112</sup>

112 Stoffaës, cit.

En *Gran Bretaña*, la Gran Depresión, la creciente influencia del pensamiento keynesiano y la Segunda Guerra Mundial entrelazan y acumulan sus impactos, produciendo una fuerte corriente en favor del intervencionismo estatal y la extensión del sector público, cuyos efectos se hacen sentir inequívocamente desde 1945 hasta la década de 1970. Las nacionalizaciones británicas coinciden estrechamente con los periodos de gobierno del Partido Laborista, de cuyo programa son parte permanente. La experiencia británica de posguerra se caracteriza por movimientos oscilatorios, a través de los cuales los laboristas nacionalizan o re-nacionalizan, y los conservadores se esfuerzan, con más dificultades, en desnacionalizar.

...Uno de los legados más significativos de la Segunda Guerra Mundial fue el cambio en las expectativas públicas sobre el papel del Estado en relación al bienestar social y económico de la población. Aunque este cambio fue en parte una continuación de una tendencia presente en el periodo entre guerras,... la Segunda Guerra Mundial fue sobre todo responsable de un cambio fundamental en las actitudes públicas. Factores sociales como los efectos de la conscripción, las dislocaciones causadas por la evacuación de la población fuera de las ciudades, los peligros compartidos del bombardeo y de la amenaza de invasión han erosionado (por un tiempo al menos) las barreras de clase para producir una nueva conciencia social, un intenso y genuino sentido de unidad nacional, un deseo de “participaciones justas” y un crecimiento de las actitudes colectivistas, y una determinación difundida de nunca volver a los “malos viejos tiempos” de desempleo masivo, pobreza y enfermedad... Tuvo lugar claramente un cambio fundamental en las actitudes públicas y por una serie de razones el Partido Laborista estuvo mejor ubicado a la vez para reflejar y para dirigir este estado de ánimo. Los ministros laboristas estuvieron ampliamente a cargo de los planes que se fueron haciendo para la reconstrucción de posguerra, y la aceptación de los planes de Beveridge para un Estado Benefactor comprensivo y el compromiso en el Libro Blanco sobre Política de Empleo de 1944 respecto a que “Este Gobierno acepta como uno de sus fines y responsabilidades primordiales el mantenimiento de un alto y estable nivel de empleo después de la guerra” pusieron las bases para mucho del... consenso que dominó la política británica hasta los años de 1970. Emergió un clima de opinión que aceptó, en verdad exigió, una revolución pacífica en las relaciones entre Estado y sociedad, en lo cual el papel económico del gobierno tendría un significado crucial.<sup>113</sup>

113 Graham P. Thomas, *Government and the Economy Today*, Manchester University Press, 1992.

Entre 1945 y 1948, el gobierno laborista del primer ministro Clemente Attlee, en cumplimiento del manifiesto que precede al triunfo electoral, ejecuta un programa de nacionalizaciones que abarca al Banco de Inglaterra, las telecomunicaciones, la aviación civil, el carbón, el gas, la electricidad, los transportes (ferrocarriles, caminos, canales) y la siderurgia.

Se creía que las industrias nacionalizadas se recuperarían más rápidamente que bajo propiedad privada y harían así una contribución esencial a la recuperación de Gran Bretaña. El gobierno sería capaz de proseguir una política de planificación dentro de una economía mixta. La nacionalización no apuntaba a la introducción de una sociedad socialista. El “control obrero” de la industria nunca fue un objetivo. El Laborismo se proponía la mayor eficiencia más que una transformación socialista de las relaciones entre capital y trabajo. A fines de 1949 todas las industrias y servicios que se mencionara en el manifiesto de 1945 habían sido nacionalizadas, aunque la Cámara de los Lores demoró la transferencia de la industria del hierro y el acero hasta febrero de 1951.<sup>114</sup>

En 1977, son nacionalizadas la industria aeronáutica, los astilleros navales y el petróleo del Mar del Norte (British National Corporation).

Hasta los años de 1970, existe en Gran Bretaña una especie de compromiso o consenso nacional en cuanto a

la naturaleza generalmente benéfica de la intervención del Estado para corregir las deficiencias en el sistema de mercado y para complementar al capitalismo de maneras adecuadas a los objetivos políticos de los sucesivos gobiernos. Una economía “mixta”, administrada según líneas generalmente keynesianas, convenía a un Partido Laborista reformista y a un Partido Conservador paternalista. Durante mucho de este periodo, el debate sobre la gestión económica se refería más a las pretensiones rivales de capacidad que a un choque de ideologías.

A través de los gobiernos laboristas se mantiene una agenda política cuyas grandes áreas son: una economía mixta en la cual la propiedad pública de los principales servicios y un papel activo en la gestión de la economía permiten a los gobiernos realizar un nú-

114 Thomas, cit., p. 42.

mero de objetivos sociales y económicos; el compromiso con el pleno empleo; la conciliación con los sindicatos; el Estado Benefactor con su promesa de “seguridad de la cuna a la tumba”.

Nacionalizaciones y sus reorganizaciones subsiguientes, incluso reprivatizaciones, abarcan: electricidad; carbón; gas; agua; petróleo; correos y telecomunicaciones; ferrocarriles, transportes (urbanos, portuarios, carreteros, canales); fabricación de automóviles; construcción de barcos; aviación, aeropuertos, aeroespacio; acero.<sup>115</sup>

En *Italia*, al concluir la Segunda Guerra Mundial, las tesis propuestas de abandono por el Estado de sus participaciones, y de elaboración de un programa general de desmantelamiento de la economía corporativa fascista, no tienen éxito,

al menos en lo que concierne a la empresa pública, por el hecho de la contribución esencial que este sector debe hacer en el marco del programa de reconstrucción del país, así como de las nuevas orientaciones en favor de una planificación pública, que hacen de la sociedad de Estado uno de los instrumentos decisivos de la nueva acción pública en materia de economía. La creación del E.N.I. (Ente Nazionale Idrocarburi), por ley de 1953, es resultado de la victoria de los partidarios del sistema de empresa pública sobre aquéllos que habrían querido devolver el ejercicio de ciertas actividades a las empresas privadas. La misión del nuevo organismo es importante si se considera la tarea que debe cumplir según los términos de la ley: reorganizar las empresas controladas por el Estado por “sectores homogéneos”... en el más amplio marco del programa general de reorganización económica. Aquél debe esforzarse para hacer de las participaciones del Estado un instrumento de orientación de política general, al mismo tiempo que un estimulante y un factor de re-equilibrio del sistema económico...

...Desde 1953 se entra en una cuarta fase del proceso de desarrollo de la empresa pública, caracterizada por una tendencia a su racionalización... La creación de los “Intersind” y “ASAP” ocasionada por la prohibición impuesta al sector público de adherir a las organizaciones del patronato; el proceso de racionalización (ejemplo, la siderurgia) y de reorganización de las participaciones del Estado; la expansión del sistema de participaciones públicas a la escala regional por la creación de *holdings* públicos ligados a las regiones de Cerdeña y de Sicilia a fin de aplicar la “fórmula IRI” (Instituto para la Reconstrucción Industrial) al desarrollo de las regiones, representan las etapas más significativas de este desarrollo. Incluso en

115 Thomas, cit., p. 126.

las grandes comunas, el accionariado ha tenido éxito... Mientras tanto, las empresas municipalizadas y públicas controladas por el Estado y por la Región han establecido lazos en el nivel internacional cuya importancia se hará sentir ciertamente en la futura programación europea.<sup>116</sup>

La Italia de posguerra ha recurrido a la nacionalización sólo en el caso de las empresas eléctricas privadas, por ley del 6 de diciembre de 1962, creando un solo pero importante establecimiento, el Instituto Nacional de la Electricidad (ENEL).

#### IV. EL SISTEMA DE EMPRESAS PÚBLICAS

##### 1. Factores y justificativos de creación

Diversos factores y justificativos han confluído, como se ha visto, en la emergencia, la estructuración y el desarrollo de las empresas públicas en los países capitalistas desarrollados. Unos y otros pueden, de acuerdo con el análisis precedente, agruparse en las siguientes categorías:

A) *Factores y justificativos de tipo histórico, coyuntural, militar.*

a) Continuidad histórica de la explotación pública de bienes y servicios antes incorporados al patrimonio estatal, o de actividades heredadas de fases anteriores de intervencionismo gubernamental, para cuya gestión, dado el cambio de circunstancias, debe recurrirse a nuevas formas.

b) Consecuencias inmediatas y mediatas de la preparación y del desarrollo de conflictos militares internacionales, sobre todo los de envergadura mundial; y necesidad de impedir, atenuar o reparar los efectos negativos de su impacto.

c) Medidas de dirigismo y estatización que son consecuencia de los conflictos militares pero se proyectan al periodo posbélico.

B) *Factores y justificativos de tipo económico y social.*

<sup>116</sup> CEDEP, *Les Entreprises Publiques dans la Communauté Économique Européenne*, cit. Ver también los artículos sobre la empresa pública en Italia, en Evelio Verderra y Tuells, editor, *La Empresa Pública*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, tomo 2.