

CAPÍTULO I
LA EMPRESA PÚBLICA EN LOS PAÍSES
CAPITALISTAS AVANZADOS

Marcos KAPLAN

I. De los antiguos imperios al capitalismo liberal 9

1. El Estado absolutista 15

CAPÍTULO I

LA EMPRESA PÚBLICA EN LOS PAÍSES CAPITALISTAS AVANZADOS

MARCOS KAPLAN

I. DE LOS ANTIGUOS IMPERIOS AL CAPITALISMO LIBERAL

La intervención del Estado en la economía, su solicitud por los hechos y procesos de producción e intercambio de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades humanas, su asunción directa o su estrecho control de las actividades económicas, bajo una variedad de formas y especialmente como empresas públicas, no constituyen un fenómeno reciente ni un episodio transitorio. Son una presencia antigua, un dato general, un fenómeno característico de la Historia y de gran número de importantes sociedades y sistemas políticos desde un pasado remoto, aunque en la culminación de la modernidad vayan asumiendo las formas inéditas y más desarrolladas que las precedentes de *nacionalizaciones* y *estatizaciones*.¹

El intervencionismo económico del Estado a través de empresas públicas ya se da en las formaciones precapitalistas y de transición al capitalismo, en el llamado *modo asiático de producción* o *despotismo oriental* en Egipto, Mesopotamia, India, los reinos helenísticos, el Bajo Imperio Romano, y luego en la monarquía absoluta de Europa Oriental. Estas primeras manifestaciones están condicionadas o determinadas por objetivos, modos, formas, contenidos y alcances que las diferencian del intervencionismo de los dos o tres últimos siglos.

1 Para la comparación entre antiguas y modernas formas de empresa pública se tiene muy en cuenta Jean Maillet, "Aspect Historique des Nationalisations Françaises", *Le Fonctionnement des Entreprises Nationalisées en France, Les Travaux du 3e. Colloque des Facultés de Droit*, Paris, Librairie Dalloz, 1956.

El Estado como una (pero no única) de las manifestaciones históricas, específica y relativamente reciente, de la organización política autónoma, nace en el paso de la *arqueosociedad* a las primeras sociedades históricas, a través de las revoluciones urbanas del Periodo Neolítico. El Estado va emergiendo e imponiéndose desde que una sociedad alcanza cierto grado de desarrollo, a través de una dinámica de expansión, diversificación y concentración de la población, el trabajo, la técnica, el intercambio, las estructuras sociales, todo ello como una cadena de *mutaciones* (productivas, socioculturales, organizativas), simultáneas y mutuamente interfirientes. Supone la preexistencia o la realización de condiciones en que el avance de la complejidad a partir de la división, la especialización y la jerarquización del trabajo y las funciones, la diferenciación en grupos (castas, estamentos, clases) y sus conflictos, la lucha por el control y el ejercicio exclusivo del poder, llevan a la escisión de la sociedad entre unidades externas respecto a las otras, entre los intereses particulares y el interés general, entre lo público y lo privado, entre la comunidad y el individuo. Emergen y se agravan los antagonismos irreconciliables y violentos y las amenazas externas, que atentan contra la cohesión, el equilibrio y la existencia misma de la sociedad.

A partir y a través de un alto grado de complejidad, heterogeneidad y conflictividad surge y se desarrolla el Estado como aparato central de dominación, control y decisión, encargado del gobierno y de la administración. A la vez grupo diferenciado, aparato e institución, un Estado centralizador, constructor, represor, impone nuevos modelos de organización y de complejidad cuyo principio esencial es la jerarquía por coacción.

A partir y sobre la base de las condiciones indicadas, el Estado parece surgir y desarrollarse cuando de algún modo la sociedad se deja desposeer de su iniciativa y de sus poderes, abandona la gestión de sus intereses comunes, los transmite —por espontánea debilidad o bajo imposición coactiva— al nuevo aparato de dominación, gobierno y administración. El Estado asume, en parte como pretensión y en parte como realidad, la conciencia, la racionalidad, el poder organizador y cohesionante, la representatividad de intereses generales, que han perdido o de las que carecen la sociedad y los grupos particulares que la integran. Pretende organizar, sistematizar y totalizar la sociedad. Expresa, instituye y conserva los conflictos que le dan nacimiento y sentido, atenuándolos y manteniéndolos en compatibilidad con el orden social. Se apropia del

poder de la sociedad sobre los llamados intereses generales, que configura, califica y administra a su modo, subordinando los intereses particulares de los grupos e individuos a intereses de los grupos que ahora controlan el aparato estatal (burocracias, clases dominantes). Puede así acumular y extender continuamente poderes de coacción, decisión política e ideología, y agregar a las funciones sociales necesarias —en un momento dado o permanentemente— una serie de excrecencias que permiten al Estado, a la burocracia, a los grupos hegemónicos y clases dominantes, utilizar el poder para sus fines propios, incluso contra la sociedad en su conjunto o contra alguno de sus grupos.²

Las intervenciones de la Antigüedad exhiben, por separado o combinadamente, diversas motivaciones y finalidades, algunas más determinantes que las otras: políticas, de defensa y refuerzo de los intereses particulares del monarca y del Estado, económicas, sociales, militares. Son restringidas en la ambición y el alcance general; tratan de impulsar ciertas actividades o empresas en favor de determinados privilegios, o de mejorar la organización de aquéllas (minas); pretenden trabajar por lo que hoy se definiría como interés general o el bien común, aunque a través de medios políticos, diplomáticos y militares, no económicos. Las principales formas de la intervención estatal en la Antigüedad son: la imposición de marcos jurídicos y controles administrativos al funcionamiento de las actividades económicas; la concesión de privilegios a grupos y empresas; la concesión o arrendamiento de actividades o empresas, o su gestión directa por el Estado.

En la Antigüedad oriental, el monarca y su Estado despótico ejercen un dominio casi total sobre las actividades económicas, como expresión o cristalización de una visión particular de la sociedad y del papel del Estado en ella. La monarquía es concebida como intermediaria entre los dioses y los hombres, encargada de obtener de los primeros para los segundos lo que la sociedad requiere para la satisfacción de sus necesidades. El monarca es omnipotente e indispensable; sobre él y sobre su acción benefactora reposan el bienestar

2 Sobre el origen y las fases tempranas del Estado, ver Henry J. M. Claessen, Peter Skalnik (Editors), *The Early State*, The Hague-Paris-New York, Mouton Publishers, 1978; Pierre Clastres, *La Société contre l'État*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1974; Lawrence Krader, *Formation of the State*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.

y la existencia misma de la sociedad, ante todo a través de la organización de la vida económica en conjunto.³

Egipto es la primera de las sociedades organizada bajo el principio *estatista*, constante de toda su historia antigua.

Todo parte del Faraón o de su administración, y los súbditos viven en la disciplina, rodeados de funcionarios, colectores, vigilantes, bajo la amenaza perpetua del bastón. Además de los trabajos públicos y reglamentaciones, la intervención del poder en la vida económica resulta principalmente de su propiedad de los medios de producción.⁴

El Faraón detenta un derecho regalista que atribuye al Estado el monopolio de la propiedad de recursos materiales (suelo, subsuelo), materias primas, productos, actividades, oficios, funciones (civiles, militares, religiosas). El Faraón explota estos recursos por gestión directa (construcción de pirámides, palacios y templos, explotación de minas metalíferas, la industria del papiro y las aceiteras), o los redistribuye entre sus súbditos. La propiedad del Faraón coexiste así con la propiedad individual, de templos y de fundaciones funerarias. Durante milenios, la propiedad de todo el suelo pertenece al Faraón que la hace explotar por variados concesionarios, cuerpos sacerdotales, funcionarios, soldados, campesinos. “Todo este sistema trae consigo la confección de inventarios, catastros, declaraciones y censos incesantes, un ejército de escribas y contadores”.

El Estado egipcio

dirige también el reparto y el consumo. Retiene una parte, de ordinario elevada, de la cosecha, y la concentra en depósitos, graneros, almacenes, situados hasta en las más pequeñas aldeas, o en “ciudades de aprovisionamiento”. Allí se encuentran géneros, ganado, tejidos, metales, incluso muebles. Estos recursos sirven no sólo para cubrir los gastos del Estado, sino para constituir provisiones para los años de penuria. El Estado-Providencia ahorra para sus súbditos... las distribuciones se dan en un doble espíritu: de lucro y previsión, de

3 Ver G. Gordon Childe, *Man Makes Himself*, London, The Rationalist Press Association, 1936; G. Gordon Childe, *What Happened in History*, London, Penguin Books, 1946; Karl A. Wittfogel, *Despotismo oriental-Estudio comparativo del poder totalitario*, Madrid, Editorial Guadarrama, 1946; Jacquetta Hawkes, *The First Great Civilizations-Life in Mesopotamia, the Indus Valley and Egypt*, London, Pellen Books, 1977.

4 Jean-Philippe Lévy, *L'Économie Antique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1969.

paternalismo. El monarca vende muy caro lo que ha almacenado, pero él y sus administradores se consideran obligados a garantizar la subsistencia de cada uno.

El estatismo faraónico originario se acentúa incluso en la época helenística con la monarquía tolomaica, por motivaciones esencialmente mercantilistas y fiscales, para proporcionar a la caja real los recursos necesarios para una política de grandeza y expansión.⁵

En *China*, el emperador Wu-Ti de la dinastía Han, que asciende al trono en 140 a.C. en 54 años de reinado, en 119 a.C. crea el monopolio de la sal y del hierro, y en 112 a.C. el de acuñación de la moneda; también, el monopolio de la producción y venta de vino y el usufructo de montañas y marismas. Una red de empresas de Estado llega a comprender minas, forjas, salinas, construcción, transportes terrestres y acuáticos, establecimientos de crédito y de desarrollo. Wu-Ti establece también una moneda común para todo el Imperio chino, un impuesto proporcional sobre los productos, un control de la competencia y de los precios, un plan de desarrollo interregional y un fondo común de regularización agrícola. En muchos casos se emplean esclavos del Estado en los monopolios.

El desarrollo de los monopolios estatales no se destacó por su continuidad; al contrario, fueron abolidos y restablecidos en diversas ocasiones y según las relaciones de fuerza entre el gobierno y los grupos sociales dirigentes. Pero durante toda la vida del imperio fue determinante la injerencia estatal en la vida económica.⁶

En Estados o ciudades libres de la *Grecia Antigua* existen ya bancos públicos. El *Imperio Romano* conoce las manufacturas de Estado para armamentos, minas, tejidos, y bancos públicos o *mensae* vinculados a una caja central con sede en Roma.⁷

En el *Bajo Imperio Romano*, que comienza a mediados del siglo III d.C. y dura en Occidente hasta las invasiones y la caída del Imperio (mediados del siglo V), y en Oriente hasta el fin del reinado de Justiniano (527-565), la crisis económica (en la producción agraria, en la moneda, en la circulación y los cambios, en el reparto de

5 Lévy, *L'Economie Antique*, cit., pp. 15-16.

6 Ver Herbert Franke y Rolf Trauzettel, *El Imperio Chino*, T. 19 de *Historia Universal Siglo XXI*, México, Siglo XXI Editores, 1973, pp. 80-84; Armand Bizaguet, *Le Secteur Public et les Privatisations*, Paris, P.U.F., 1988, p. 3.

7 Bizaguet, cit., p. 13.

la riqueza), la disgregación social, la gradual decadencia del poder romano, las primeras invasiones, las continuas dificultades, las amenazas a la supervivencia misma del Imperio, imponen la profunda transformación política y la economía dirigida.

El Bajo Imperio, respuesta al imperativo político de una enérgica actuación para frenar la caída, por una parte instaura un sistema de centralización despótica de tipo oriental, la aplicación de los métodos militares y de autocratismo persa. El Imperio es organizado bajo el *dominus* (señor y dios) que reemplaza al *princeps* (primer ciudadano) y que, apoyado en el poder militar, impone el orden, liquida las garantías del derecho tradicional. A partir de Diocleciano, el príncipe es monarca absoluto, sacralizado en sí mismo y en sus decisiones. El senado subsiste formalmente, las magistraturas se vuelven puramente honoríficas, el sistema jurídico se iguala y unifica, los derechos locales tienden a desaparecer, las provincias dependen directamente del emperador. Personalizado el poder, todos son siervos del *dominus*, y los funcionarios y magistrados sus agentes personales. La unidad religiosa es impuesta, primero contra los cristianos, luego contra los paganos.

Por otra parte, a partir del reinado de Diocleciano, y siguiendo con los de Constantino y Teodosio, se entra sin previo plan definido a una *economía de Estado de sitio*, que la crisis antecede y provoca, ante todo por necesidades del Estado en cuanto al ejército, el aprovisionamiento, las usurpaciones de los poderosos.

La autocracia imperial que actúa en nombre de la *utilitas publica*, se hace sentir sobre todo como extensión del papel del Estado en el dominio económico y social. El Estado ordena, controla, reglamenta, obra directamente, ejerce una estrecha vigilancia de las categorías sociales y sus actividades económicas.

La reglamentación de la economía se extiende a todas las ramas de la producción y del comercio, para garantizar el aprovisionamiento y el cultivo de las tierras desiertas. El Estado requisas las cosechas y los alimentos; sustituye los impuestos en dinero por impuestos en especie. Se incauta de grandes explotaciones y las opera por funcionarios imperiales, o las adjudica en monopolio a sociedades arrendatarias. Controla los precios (Edicto del Máximo, Diocleciano, 301 d.C.) y los salarios; reprime la desvalorización y la especulación monetarias y la usura; reglamenta el comercio exterior, sobre todo de productos estratégicos (armas, alimentos, oro) y de importaciones suntuarias.

El Estado interviene además directamente, mediante la gestión directa de la producción con mano de obra servil o penal, en tierras, minas, talleres, gineceos imperiales: tejidos de púrpura y seda, de vestidos para la corte, de armamentos en manufacturas imperiales, así como del monopolio en la importación y comercio de la seda. El Estado interviene además en el intercambio (compraventas, requisiciones, toma a cargo de empresas quebradas); y en el reparto y el consumo (distribuciones gratuitas a indigentes, ventas baratas).⁸

Desde los siglos III y IV una minuciosa legislación reglamentaria constituye y refuerza un régimen de organización profesional y corporativa. El Estado reglamenta los *collegia* de artesanos y de la mayoría de profesiones y oficios, encargadas de la organización y desempeño de los principales funciones y servicios públicos (abastecimiento, transporte acuático, construcción), y de la percepción de impuestos. El papel intermediario de los *collegia* opera en el doble control, del Estado sobre ellos y de ellos sobre sus miembros.

Los *collegia* disponen de órganos y patrimonio comunes y de monopolio. Sufren en cambio la adscripción y la pertenencia obligatorias, y el carácter hereditario de las profesiones y oficios, por bienes y servicios y por familias. Se impone así un nexo hereditario ineludible entre los hijos y las corporaciones profesionales de los padres.

El centralismo despótico del Bajo Imperio no impide sin embargo la desintegración del Imperio por la combinación de la descomposición interna y del avance ineluctable de las invasiones. A la división del Imperio tras la muerte de Teodosio (395) entre los emperadores de Occidente y Oriente, sigue la deposición final en 476 del último emperador Rómulo Augusto.

1. *El Estado absolutista*

Por amplias e intensas que hayan sido, las formas de intervencionismo estatal de la Antigüedad difieren de las nacionalizaciones y estatizaciones contemporáneas, en las motivaciones, los fines, las formas y los alcances. El ascenso y la culminación del Estado intervencionista-dirigista, planificador, benefactor, y la gama de mo-

⁸ Ver Lévy, *L'Économie Antique*, cit., capítulo IV; Jean-Rémy Palanque, *Le Bas-Empire*, Paris, P.U.F., 1971, capítulo IV; Roger Rémondon, *La Crisis del Imperio Romano-De Marco Aurelio a Anastasio*, Barcelona, Nueva Clío, Editorial Labor, 1973, capítulo III.

dos y formas de su injerencia, incluso y sobre todo las empresas públicas, luego la crisis y la incertidumbre del futuro del Estado y de su sector público, se van definiendo con referencia a la constelación global de la modernidad, sobre todo el desarrollo capitalista, las revoluciones industriales y científico-tecnológicas, las revoluciones sociales y políticas, y la mundialización de la economía.⁹

El desarrollo del capitalismo nunca ha sido (ni es) un proceso natural, espontáneo, independiente, autorregulado, sin injerencias del Estado. Incluso en el caso precursor y paradigmático de Gran Bretaña, el desarrollo y la modernización capitalistas han presupuesto e implicado la preexistencia, la expansión del Estado y sus poderes, su creciente intervención y la continua ampliación de sus actividades, la tendencia a la autonomización respecto a la economía y a la sociedad, la asunción de un papel determinante en la estructuración y reproducción del sistema. La ampliación cuantitativa de las formas y ámbitos de la actividad del Estado va acompañada por las modificaciones cualitativas en su carácter y modo de funcionamiento.

En la Europa Occidental de la Baja Edad Media y de la temprana Edad Moderna, el Estado es a la vez causa y consecuencia, parte, productor y producto, del proceso de emergencia de una constelación de fenómenos en parte espontáneos, en parte determinados por la intervención de poderes políticos.¹⁰ La constelación abarca y entrelaza: matrices de cambio (lugares de nacimiento, grupos generadores, centros de poder); acumulación de recursos y riquezas y de medios de acción (técnicas productivas, sociales, militares); extensión del comercio y las comunicaciones; desarrollo del mercado nacional; ascenso de burguesías (comerciales, financieras, manufactureras); constitución de pueblos y nacionalidades; desarrollo de

9 Para un tratamiento más amplio, ver Marcos Kaplan, *Ciencia, Estado y Derecho en las Primeras Revoluciones Industriales*, tomo II de Marcos Kaplan, coordinador, *Revolución Tecnológica, Estado y Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Petróleos Mexicanos, 1993.

10 Ver Henri Lefebvre, *De l'État*, 4 volúmenes, Paris, Coll. 10/18, Union Générale d'Éditions, 1976, especialmente I, capítulo IX, II, capítulos I y II; René Fédou, *El Estado en la Edad Media*, Madrid, P.U.F.-Colección EDAF Universitaria, 1977; Henri Lapeyre, *Les Monarchies Européennes du XVIe. Siècle - Les Relations Internationales*, Paris, Nouvelle Clio, P.U.F., 1973; Renhard Bendix, *Kings or People - Power and the Mandate to Rule*, Berkeley, University of California Press, 1978; Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1987.

conciencias nacionales; creciente articulación de las economías nacionales con la economía internacional emergente y en marcha a la globalización.

Estos supuestos y factores, componentes y procesos, no llegan por sí solos a tener una realidad necesaria y suficiente, ni emergen o maduran de manera natural y espontánea. De ellos y de su estructuración como conjunto en la nueva sociedad nace el Estado nacional centralizado que, a partir de diferentes precedentes históricos, se constituye e instituye cada vez más como poder político autónomo y en expansión. El nuevo Estado multiplica sus intervenciones, produce y unifica la sociedad nacional, la trabaja y la modela, le impone su supremacía y tiende a absorberla. Sus ámbitos y funciones se despliegan a la vez en lo económico, lo político, lo social, lo cultural, lo espacial, lo jurídico-institucional.

El Estado moderno, que emerge como *absolutismo* desde el siglo XVI en una gama de diferentes tipos de sociedades, pero sobre todo con las monarquías centralizadas de Francia, Inglaterra y España, es a la vez precondition, puente entre el feudalismo y el capitalismo, actor crucial, y luego víctima de la primera fase de la modernidad. El Estado absolutista es producto y productor de tres órdenes de conflictos, entre la aristocracia feudal y los campesinos, entre la propia monarquía y dicha aristocracia, y entre ésta y la nueva burguesía mercantil, a los que, en una fase final, se agregarán los conflictos entre el absolutismo y la burguesía ascendente.¹¹

Colocado sobre la nueva sociedad en emergencia y sobre las clases, grupos e instituciones con intereses en contradicción o conflicto, en un permanente juego de arbitraje protector y de equilibrio inestable, de balanceo y manipulación entre unas y otros, el Estado absolutista se dota de instrumentos y políticas en favor de sus propios intereses y, cada vez más, de los intereses de la nueva burguesía. Aquél centraliza el poder político, servido por la burocracia administrativa y el ejército permanente, un sistema impositivo nacional, la uniformización del régimen jurídico por medio de un derecho codificado. En este proceso, el Estado absolutista promueve la supresión de barreras internas al comercio para avanzar hacia el

11 Ver Charles Tilly, editor, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, 1975; E. N. Williams, *The Ancient Regime in Europe-Government and Society in the Major States 1648-1789*, Penguin Books, 1979; Robert Mandrou, *La Raison du Prince-L'Europe Absolutiste 1649-1775*, Paris, Editions Marabout, 1977.

mercado unificado; impone tarifas contra la competencia extranjera; provee al capital financiero de inversiones lucrativas en las finanzas públicas; liquida la servidumbre y moviliza la propiedad rural (captura de tierras eclesiásticas); otorga a la burocracia ventajas de rentista; sostiene empresas coloniales y compañías comerciales. La centralización económica y política, el proteccionismo, la expansión exterior, la acumulación primitiva y el desarrollo capitalista, benefician y fortalecen al mismo tiempo al propio Estado y a la burguesía mercantil y manufacturera, y posibilitan una alianza que durará hasta que el ascenso de ésta lleve al conflicto con un absolutismo vuelto menos necesario y más restrictivo.¹²

La monarquía absoluta impone así su autoridad central sobre las precedentes autoridades fragmentadas (feudales, urbanas, provinciales). Su burocracia aplica leyes de *corpus* conocido; elabora una política coherente para objetivos permanentes. En la lucha y triunfo de la monarquía “sobre los vasallos recalcitrantes... la clase ascendente de los comerciantes e industriales se alineó en su conjunto al rey,... en parte porque se le ofrecieron los marcos políticos estables y definidos que son propicios, si no indispensables, a la marcha de los negocios”.¹³

En los siglos XVII y XVIII, los gobiernos de Europa Occidental, sobre todo de Francia, Prusia y Austria establecen reglamentaciones jurídicas y cuerpos de inspectores, y se lanzan en vastos proyectos, a través de participaciones directas e indirectas en la vida económica. Aquéllos realizan ante todo inversiones directas, para la producción de los principales artículos del consumo real, pero también en hierro y carbón (Prusia), y en el desarrollo de actividades desdénadas por la iniciativa privada.

Paradigmática es la acción del Estado francés en la creación de manufacturas. Un importante antecedente lo constituye Barthélemy de Laffemas, controlador general de comercio de Enrique IV, con sus esfuerzos para reanimar la agricultura, la industria y el comer-

12 Ver Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, London, Verso Edition, 1974, y las obras citadas en las notas 7 y 9.

Sobre el ascenso y declinación del absolutismo ver el clásico de Harold Laski, *El Liberalismo Europeo*, México, Fondo de Cultura Económica, varias ediciones.

13 David S. Landes, *L'Europe Technicienne. Révolution Technique et Libre Essor Industriel en Europe Occidentale de 1750 à Nos Jours*, Paris, N.R.F. Gallimard, 1975, p. 176.

cio, con medidas mercantilistas. El ejemplo culminante se da en el reinado de Luis XIV, con el papel central de *Jean Baptiste Colbert* (1619-1683). La variedad de intervenciones del Estado absolutista francés se ejemplifica en la lista de funciones y títulos que Luis XIV le confiere: Consejero de Estado, Contralor General de Finanzas, Secretario de Estado para la Marina y Galeras, Compañías de Indias Orientales y Occidentales y de países de sus concesiones, del Comercio, Consulados y Haras; Superintendente y Ordenador general de Edificios, Casas reales, Jardines y Tapices de Su Majestad; Artes y Manufacturas de Francia; Controlador General de Correos; Gran Maestro, Superintendente y Reformador General de Minas.¹⁴

El papel de Colbert es decisivo sobre todo en la creación de manufacturas reales como parte de su política exportadora de acentuado signo mercantilista. La acción del Estado al respecto asume, durante los siglos XVII y XVIII, varias formas.¹⁵

Una primera forma es la de las *manufacturas reales de Estado*, verdaderas empresas públicas, creadas sobre todo para satisfacer las necesidades de armamentos y de productos de lujo (tapicerías, muebles).

Al mismo tiempo, interesado en el apoyo de las empresas mercantiles y manufactureras privadas, el Estado francés promueve y favorece las *manufacturas reales*, empresas creadas por iniciativa privada pero subvencionadas por el Rey, o por los Estados provinciales y ciudades bajo incitación gubernamental, con el derecho de lanzar sus productos con el escudo de Su Majestad, y otros privilegios y derechos monopolísticos. La monarquía francesa desea favorecer las manufacturas reales por diferentes razones: sustitución de importaciones costosas para la balanza comercial (sedas, encajes, tapicerías); desarrollo de la producción para necesidades internas o para el aumento de exportaciones (lana, sombrerería, construcción); llenado de vacíos no atendidos por la empresa privada; ayuda a la transformación de empresas o ramas industriales y a la adopción de nuevas técnicas (lana, algodón, metalurgia). Una tercera categoría es la de las *manufacturas simplemente privilegiadas*.

14 Maillet, *op. cit.*

15 Michel Mourre, *Dictionnaire Encyclopédique de Histoire*, Paris, Bordas, 1978.

Cada vez más predispuesto a servir a las empresas privadas y al desarrollo capitalista, esta política de la monarquía francesa utiliza sobre todo medios como los siguientes:

- Privilegios fiscales y crediticios, jurídicos, judiciales.
- Exenciones de impuestos; subvenciones directas e indirectas, préstamos sin o con bajo interés, garantías de aprovisionamiento, ayuda en especie (donación de talleres, instrumentos, máquinas), primas a la exportación.
- Consejos técnicos, patentes sobre procedimientos técnicos.
- Privilegios y monopolios de fabricación y de venta, para una región o periodo determinados; encargos de Estado.
- Derogación de reglamentaciones corporativas o urbanas demasiado restrictivas.
- Provisión por Colbert a las manufacturas de administradores y técnicos de elite, y de mano de obra calificada; ejemplo, la colocación de los Gobelinos bajo la dirección todopoderosa de Le Brun, gran administrador que ejecuta y vigila él mismo los diseños y modelos de sus talleres.
- Envío de observadores al extranjero para investigar procedimientos técnico-manufactureros.
- Facilidades para el reclutamiento y la toma al servicio del Estado de inventores, fabricantes, técnicos y trabajadores extranjeros (principalmente ingleses), con el encargo de enseñar sus métodos a los empresarios franceses. Se los atrae a Francia, con numerosas ventajas, como salarios más altos que a los pagados a los nacionales franceses, naturalización inmediata, alojamiento gratuito, exenciones de impuestos, libre profesión de la religión protestante, naturalización inmediata, alojamiento gratuito, exenciones de impuestos. Algunos extranjeros son incitados a instalarse en Francia y fundar allí sus propias empresas, protegidas por barreras aduaneras. A cambio de ello, los beneficiarios deben comunicar sus secretos profesionales y no salir del reino antes de la expiración de su compromiso, bajo pena de muerte.

Estas medidas y una variedad de sus combinaciones, constituyen “un ‘dinero de siembra’; se planta este grano en empresas pilotos, esperando que dé una cosecha de imitadores”.¹⁶

16 Landes, *L'Europe Technicienne...*, cit.

Las manufacturas están sometidas a reglamentos generales, elaborados después de investigaciones profundas, que resultan en tratados técnicos de gran valor. Los productos defectuosos son expuestos en público, con el nombre del empresario u obrero en falta, e incluso con la puesta en la picota del culpable en caso de reincidencia. Inspectores de manufacturas son encargados de hacer respetar los reglamentos y de reprimir implacablemente los fraudes.

Esta política mejora la calidad y la reputación de los productos franceses. A la larga, sin embargo, la reglamentación puntillosa contribuye a paralizar la iniciativa individual y el genio inventivo de fabricantes. Muchas manufacturas tienen una actividad artificial, exclusivamente orientada a la conquista de mercados extranjeros, y sostenida por los subsidios del Estado. Muchas declinan cuando, desde la crisis final del reino de Luis XIV, los subsidios son disminuidos o suprimidos.

El sistema de concesión o arrendamiento es utilizado por la monarquía francesa, sobre la base de los principios de propiedad real del subsuelo o de un monopolio casi total, para las minas, la fabricación de moneda, la explotación del correo real, la compraventa y la investigación del salitre y la pólvora.

También la monarquía de *Prusia* se lanza a la industrialización forzada; presiona a empresarios, nobles y gobiernos locales a establecer fábricas textiles, de vidrio, productos químicos, metalurgia. Políticas similares son realizadas por el Imperio Austríaco, los príncipes electores de Sajonia, los soberanos de Wurtemberg, Hesse y Nassau-Saarbruck.

A largo plazo estos esfuerzos sólo tuvieron un éxito relativo. El Estado de los siglos XVII y XVIII se preocupaba de la puesta en valor, pero era incapaz de planificarla en perspectiva nacional o de distribuir eficazmente los recursos. Le faltaba lo indispensable: los instrumentos conceptuales y hasta los datos empíricos de la estadística; se aficionaba vivamente por los productos menos indicados, los objetos de lujo...; favorecía el monopolio que no podía ser más pernicioso para el futuro lejano de la industria; y no sabía precisamente lo que tenía en mente cuando chocaba con la resistencia de los conservadores —corporaciones de la industria, propietarios agrarios, jefes militares—, cuya opinión estaba hecha en cuanto al modo de gastar el dinero de la nación.

En el detalle, la ayuda del Estado era a menudo un estímulo de la blandura y un biombo para la incompetencia. Salvo excepciones notables, las manufacturas privilegiadas estaban dirigidas con negligencia

cia, y se necesitaban frecuentes transfusiones de capital real. Con frecuencia ellas producían artículos de calidad inferior que no se podía ubicar sino en clientes de manos atadas... Muchas de esas empresas fracasaron el día en que, no siendo el mismo el personal del Estado o hallándose el *laissez faire* en favor ideológico, fueron privadas de las larguezas del Estado...

Este esfuerzo, consagrado a facilitar el progreso de la industria, no fue sin embargo un desperdicio total de energía y de finanzas... Aunque no hubiera hecho otra cosa, el mercantilismo allanó muy bien los caminos del cambio económico. Estas manufacturas y estas fábricas nonatas eran a menudo lugares de aprendizaje para la generación siguiente... No se debe subestimar la importancia a largo plazo de los funcionarios técnicos... que siguieron influyendo en la evolución económica del continente después del rechazo de los otros aspectos de la política económica. El celo de estos administradores no podía remplazar un alto nivel general de calificación y de ingenio empírico; pero eran una autoridad al servicio de un estudio racional de las novedades y de una incitación al cambio; desde que se dieron los primeros pasos en el camino de la revolución industrial, desde que se comenzó a acumular progreso sobre progreso, ellos aseguraron una guía eficaz de la innovación.¹⁷

Los sucesores de Colbert van abandonando sus ideas. La creación del Banco Law, creado bajo la Regencia del Duque de Orleans el 2 de mayo de 1716, primero como privado, y banco de Estado desde 1718, con un final desastroso, representa una fase efímera.

En la Europa Medieval, pero sobre todo en la Europa Temprano-Moderna y bajo el Estado Absolutista, se encuentran antecedentes de lo que llegará a ser *la seguridad social* y el Estado Benefactor o Providencial de finales del siglo XIX y sobre todo del siglo XX.

La idea de ocuparse de los pobres y de garantizar a los trabajadores contra los riesgos individuales y sociales ha suscitado desde la Antigüedad iniciativas privadas de todos tipos. El sistema de garantías basado en la ayuda mutua fue practicado en las *hetairias* de la Antigua Grecia, como grupos o incluso *clubs* políticos, a menudo secretos, con un gran papel en Atenas al servicio del partido oligárquico. Fue practicado luego en Roma, en los “colegios funerarios” y en los colegios de artesanos.

El vasto esfuerzo de caridad desplegado por la Iglesia del Medievo se realiza como asistencia social. En los periodos medievales de débil gobierno local o regional, y de falta de una autoridad cen-

17 Landes, *L'Europe Technicienne...*, cit., pp. 190-193.

tral efectiva, los pobres vagabundos y mendigos se vuelven una seria amenaza a la seguridad física y la acumulación económica de los campesinos propietarios de tierras y establecidos en aldeas, por las agresiones, las exigencias de alimento y techo, las destrucciones de cosechas e incendios, y la renuencia a trabajar en términos excesivamente explotativos. En estas condiciones, sacerdotes itinerantes o establecidos se erigen en *empresarios de la caridad*, exigiendo e imponiendo a los aldeanos donaciones constitutivas de fondos de asistencia. Esta acción colectiva, que reduce la amenaza de los pobres vagabundos al tiempo que los sujeta al trabajo regular en condiciones de explotación, puede además producir una comunidad que coordine más efectivamente los esfuerzos de sus miembros para crear bienes colectivos.

Así, desde el siglo IX por lo menos, la ayuda a los pobres es organizada en cada parroquia; un capitular de 818 ordena que una cuarta parte de los diezmos y la mitad de las donaciones hechas a la parroquia sean consagradas a este fin. Cada monasterio recibe un cierto número de pobres que viven permanentemente en el convento, y hace distribuciones cotidianas de víveres a los pobres vagabundos. Saint-Riquier sirve diariamente más de 500 comidas; Cluny reserva anualmente a los pobres más de 250 cerdos salados.

Los hospitales o Casas de Dios son creados por los obispos y el clero (hasta el siglo XI), por los señores y los reyes (a partir del XII), por las comunas (desde el XIV), y desde el siglo XII son a menudo atendidos por órdenes hospitalarias especializadas. No son sólo centros de cuidados médicos para enfermos y lisiados, sino también asilos para infortunados: indigentes, niños abandonados, ancianos. Este esfuerzo hospitalario reposa largo tiempo sobre la Iglesia, que lo sostiene con el producto de limosnas y colectas, y con las rentas del patrimonio inmobiliario de cada establecimiento. El personal es totalmente religioso. La ayuda mutua es practicada también en el Medioevo por las *corporaciones* y los *compagnonages*.¹⁸

Este fenómeno medieval encuentra continuidad y amplificación en un nivel más alto desde la Edad Moderna temprana y con el ascenso del Estado Absolutista. También aquí las ciudades enfrentan las amenazas de bandas de mendigos vagabundos que recorren el campo, amenazan el aprovisionamiento, y exigen alimento y abrigo en dimensiones que desbordan las posibilidades de propietarios in-

18 Artículos "Securité Sociale", "Hôpital", en Mourre, *Dictionnaire Encyclo-pédique d'Histoire*, cit.

individuales y comunidades urbanas, y plantea dilemas a la acción colectiva. La solución encontrada es la *casa de trabajo*, que debe incorporar a los pobres vagabundos más vigorosos y capaces pero también más insumisos y peligrosos, a un trabajo destinado a su propia manutención y sin costo para la respectiva ciudad. Con estas expectativas, muchos gobiernos municipales fundan casas de trabajo durante los siglos XVI y XVII, y demandan apoyos a los gobiernos centrales. Éstos intervienen para asegurar que las autoridades locales sigan operando sus casas de trabajo, y establecen reglas generales para la asignación de los pobres a su localidad de nacimiento o de residencia. Con todo ello se contribuye a intensificar la intervención del Estado central y a expandir su aparato.¹⁹

A partir del siglo XVI, las *Poor Laws* o Leyes sobre los Pobres, establecen en *Inglaterra* una organización nacional de la asistencia.

Las transformaciones económicas de fines de la Edad Media y, a consecuencia de la Reforma, la supresión de los monasterios, principales dispensadores de la caridad en sus formas tradicionales, provocan un grave problema social en la Inglaterra de los Tudor. Desde 1536, Enrique VIII establece el principio de la asistencia obligatoria de los pobres por cada parroquia; a la inversa, las leyes más severas castigarán la mendicidad... El sistema de asistencia pública fue codificado por la gran ley de 1601, *Old Poor Law* de Isabel I: todos los habitantes de cada parroquia pagarían en adelante una contribución especial para los pobres; inspectores de pobres, nombrados por el juez de paz, velarían para socorrer a los indigentes incapaces de trabajar, colocarían en aprendizaje a los hijos de los pobres, darían empleo a los indigentes válidos.

A principios del siglo XVIII fueron creadas las *workhouses* o “casas de trabajo”, establecimientos oficiales que albergarían y harían trabajar a los pobres y vagabundos. Los contribuyentes, que habían obtenido desde 1662 el derecho de expulsar pura y simplemente de su parroquia a los indigentes que no tuvieran menos de tres años de residencia, fueron igualmente autorizados, a partir de 1723, a rehusar todo socorro a los pobres que rehusaban entrar en las *workhouses*. Desde fines del siglo XVIII, aquéllas se volvieron asilos infectos donde ancianos, pobres, vagabundos, niños, locos, vi-

19 Ver Abraham de Swaan, “Welfare State”, en Juel Krieger, editor, *The Oxford Companion to Politics of the World*, New York, Oxford University Press, 1993.

vían en una peligrosa promiscuidad. Sin embargo, durante la crisis económica provocada por la guerra contra la Francia revolucionaria y napoleónica, el gobierno británico, temiendo graves explosiones de descontento popular, fue obligado a relajar las reglas estrictas que hasta entonces presidían a la distribución de la asistencia. Según el “sistema de Speenhamland” (1795), la entrada en las *workhouses* dejó de ser obligatoria, y un sistema de asistencia a domicilio acordó a los más pobres una especie de complemento de salario. Estas nuevas medidas, inspiradas a la vez por la generosidad y por el oportunismo político, tuvieron por resultado hacer pasar el monto global de la asistencia, de menos de 2 millones de libras en 1785, a cerca de 8 millones de libras en 1817.²⁰

En *Francia*, la Ordenanza de Moulins (1566), que autorizaba a cada parroquia a percibir una tasa de los pobres obligatoria, casi no fue aplicada y, hasta principios del siglo XIX, la asistencia estuvo a cargo casi exclusivamente de la caridad de la Iglesia (San Vicente de Paul) y de personas privadas. Al destruir las corporaciones y las instituciones eclesiásticas, la Revolución Francesa derribó el antiguo sistema de asistencia sin reemplazarlo por un nuevo sistema. La Constitución de 1793 proclamó (artículo 21) que “los socorros públicos son una deuda sagrada”, que “la sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos desdichados, ya sea procurándoles trabajo, ya asegurándoles los medios de existir a los que están fuera de condiciones para trabajar”, “pero esta Constitución nunca fue aplicada”. El Decreto sobre la Organización de una “Beneficencia Nacional”, también quedó en letra muerta. En 1796, el Directorio decidió la creación en cada comuna, pero sin carácter obligatorio, de una Oficina de Beneficencia que debía dar asistencia a los pobres gracias a las donaciones privadas y a una tasa nueva, el “derecho de los pobres”, percibida a la entrada de teatros y otras distracciones públicas. Los depósitos de mendicidad, donde se encerraba ya en el siglo XVIII a los vagabundos impenitentes, fueron reorganizados en 1808, a razón de un depósito en cada departamento. La Ley de 1811 organizó la asistencia obligatoria para niños abandonados y huérfanos, y este sistema fue enseguida extendido a los alienados (1838), a los indigentes enfermos (1893), a los ancianos, a los lisiados y a los incurables sin recursos (1905).

También el sistema hospitalario del Antiguo Régimen francés es completamente trastornado por la Revolución, que hizo desaparecer

20 “Pour Laws”, en Mourre, *Dictionnaire Encyclopédique d'Histoire*, cit.

las congregaciones religiosas y luego, en 1794, decidió la nacionalización de los bienes de los hospitales. Éstos fueron confiados a las comunas (ley del 16 vendimiario año V, 7 octubre de 1796), bajo la vigilancia de prefectos y subprefectos (1800). En todo esto se está entrando ya en el periodo liberal.²¹

2. *El Estado liberal*

Por encima y más allá de las especificidades nacionales, —primero Inglaterra y Francia, seguidos por los principales países desarrollados y potencias—, a partir y a través del absolutismo monárquico y de la política mercantilista, y luego del sistema político liberal con grados variables de avance y democratización, el moderno Estado, en su organización y en su funcionamiento, presupone e implica, induce o coproduce las premisas, fuerzas y estructuras, tendencias y cambios, que son propias de la economía y la sociedad capitalistas.²²

En lo *económico*, el Estado va posibilitando e imponiendo, favoreciendo y reforzando, las premisas básicas, las características estructurales, las tendencias dinámicas, del desarrollo capitalista, en general, y de la Primera Revolución Industrial en particular. Estas resultantes de sus tareas y logros van contribuyendo a configurar a la vez su naturaleza y sus funciones, sus bases y los contenidos de sus políticas, sus realizaciones y sus límites.

Lo económico tiene relevancia directa para las tendencias al intervencionismo y autonomización del Estado, y para el surgimiento de empresas públicas *strictu sensu*, y se entrelaza con otras instancias y procesos que actúan en el mismo sentido.²³

Así, *en lo social, lo político y lo jurídico-institucional*, el Estado moderno en parte crea e impone, en parte acepta y favorece, la *autonomización* recíproca de las grandes instancias sociales, de él mismo, y de la economía de mercado y la sociedad civil. Desarrolla

21 "Hôpital", en Mourre, *Dictionnaire Encyclopédique d'Histoire*, cit.

22 Para la comparación de los tipos francés e inglés de Estado, ver Pierre Birnbaum, *La Logique de l'État*, Paris, Fayard, 1982.

23 Ver N. Poulantzas, *Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno*, Córdoba (Argentina), Pasado y Presente, 1969, pp. 43 a 105; Alessandro Pizzorno, "Introducción al Estudio de la Participación Política", en A. Pizzorno, M. Kaplan, M. Castells, *Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea*, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1975.