

II. EXTRANJERO

ANTE LA CREACION DE UN INSTITUTO INDUSTRIAL EN FRANCIA

Hay algo que, desde luego, no puede negarse a los sucesos acaecidos en mayo de 1968 en Francia, y es el haber traído consigo el replanteamiento de una buena parte de las instituciones políticas y administrativas alrededor de las cuales se vertebra la vida pública francesa. No cabe duda que la política de Francia, sobre todo desde el acceso al poder del nuevo equipo dirigente, ha tratado de poner al día, de rejuvenecer antiguas estructuras y esquemas cuya vigencia había ya, por la fuerza de los hechos, caducado. Como haciéndose eco de la expresión mural, «la imaginación al poder», el Gobierno de CHABAN-DELMAS ha puesto en circulación la idea de la «société nouvelle», en la que tratan de ofrecerse alternativas políticas a los problemas que tiene planteados la superindustrializada sociedad francesa. También los escritores políticos franceses se han hecho eco de la amplia gama de cuestiones que suscitan las viejas estructuras del poder en una sociedad que está conociendo un desarrollo del que difícilmente puede encontrarse parangón en la historia (1).

En el discurso con que el *Premier* francés se presentó a la Asamblea Nacional denunció el carácter estéril y muchas veces paralizante del Estado al que no dudó en calificar de «tentacular e ineficaz». De entre las medidas propuestas por el Jefe del Gobierno nos interesa destacar en el marco de este estudio la creación de un Instituto de Desarrollo Industrial (que será conocido con las siglas IDI).

Hay que hacer notar que la creación del IDI se inserta en un importante plan de reestructuración del sector público: revisión de los salarios en las empresas nacionalizadas, modificaciones en el estatuto de la ORTF, en la explotación de los ferrocarriles, el proceso desnacionalizador de la *Regie Renault*, los «contratos de progreso», etc. Una buena parte del substrato ideológico del pensamiento político de CHABAN-DELMAS y de su equipo sobre el sector público se encuentra en el

(1) La literatura es abundantísima. Véase, entre otros, Raymond ARÓN, *La révolution introuvable*, Fayard, 1968; Yves DURRIEU, *Pour régionaliser la France*, Mercure de France, 1969; Jacques MANDRIN, *Socialisme ou social-médiocratie*, Seuil, 1969; J. P. SARTRE, *Les communistes ont peur de la révolution*; Jacques Michel DUPUIT, *Des structures pour la France*, Sedéis, 1969; Charles DEBBASCH, *L'Administration au pouvoir*, Calman-Levy, 218, págs.; André PHILIP, *Mai 68 et la foi démocratique*, 1968; *Pour nationaliser l'État del Club*, Jean MOULIN, etc.

espléndido informe NORA sobre las empresas públicas que se realizó cuando aún ocupaba la Jefatura del Estado el General DE GAULLE. El informe NORA constituye un amplio estudio en el que se afronta de una forma original y crítica el tema de las empresas públicas desde tres perspectivas: el primer capítulo está dedicado a la misión que debe cumplir el sector público en las actuales relaciones económicas; el segundo, a la financiación de las empresas públicas, y el tercero, a las formas de dirección de las empresas públicas (2). Este informe NORA parte de la necesidad de una reestructuración de las empresas públicas en el sentido de redefinir sus lazos con la Administración; en pocas palabras, se trata de que a las empresas públicas se las deje actuar con un amplio margen de autonomía, se las deje ejercer en definitiva y para usar las mismas palabras del informe «su oficio de empresa». Una de las técnicas articuladas para establecer las bases de las relaciones Administración-empresas es la de los llamados «contratos de progreso» (3). ¿En qué consisten estos contratos del Estado con las empresas públicas? Se trataría de un contrato que establecería la autonomía de la empresa en cuestión, lo que lleva consigo la responsabilidad del equipo dirigente por los resultados de la gestión. Estos contratos, cuya dirección habrán de hacerse coincidir en la medida de lo posible con la del Plan, habrán de determinar las dotaciones del Estado en capital y los créditos a conceder, obligándose por su parte la empresa a alcanzar unos determinados objetivos que podrían ser eventualmente modificados en función de circunstancias imprevistas o al hilo de una nueva coyuntura. Puede quizá parecer extraña la utilización de la técnica contractual para articular las relaciones entre el Estado y aquellas empresas en las que el Estado detenta una importante parte del paquete accionario, pero no cabe duda que ello supone un fracaso del actual sistema de control y una decidida voluntad de superarlo.

Como se sabe, el actual sistema de control de las empresas del sector público está montado sobre la base de la distinción entre tutela técnica y tutela financiera: la primera ejercida por los Ministerios técnicos (ej., Desarrollo Industrial) y la segunda por el Ministerio de Hacienda. Cada uno de ellos detenta unos controles articulados a base de autorizaciones, aprobaciones, etc., a los que se añade en la actualidad toda una serie de controles provinientes de órganos creados *ad hoc* (ej., comisión para el control de las operaciones inmobiliarias) (4).

La creación del IDI fue motivo de polémica ya cuando eran Ministros con POMPIDOU, GISCARD D'ESTAING y MICHEL DEBRÉ. De antiguo

(2) *El Rapport sur les entreprises publiques*, realizado por el "Groupe de Travail du Comité Interministeriel des entreprises publiques", conocido como el Informe NORA, está publicado por "La Documentation Française", Editions du Secretariat General du Gouvernement.

(3) La idea tiene su origen en BLOCH-LAINE, *A la recherche d'une économie concertée*, París, 3.^a ed., 1964 (hay traducción española editada por el Centro de Publicaciones de la ENAP).

(4) Vide, por todos, LESCUYER, *Le contrôle de l'État sur les entreprises nationalisées*, París, 1962.

se habla en la Prensa francesa de la necesidad de una reactivación de la industria en función de una más racional intervención del Estado y de una flexibilización del sector nacionalizado. Por ello, CHALANDÓN, actual Ministro de Equipo y Vivienda, cuando era simple diputado, pedía (*vide, Le Monde*, 20 y 21 de febrero de 1968) una mejor utilización del aparato productivo existente y la creación de nuevas empresas. No se trata sólo—decía—de incrementar el consumo, fundamento de toda inversión, sino también de buscar inversiones que sean rentables y de determinar quién podría realizarlas: tal debe ser el objeto de la política económica. Para ello—explica CHALANDÓN—es necesario crear un organismo que favorezca el desarrollo industrial. Su medio de acción consistiría en adquirir participaciones en empresas, de acuerdo con éstas, procurándoles los capitales necesarios para reconvertirse hacia sectores más rentables o desarrollarse, respetando su libertad de acción, sus reglas de gestión y el imperativo de rentabilidad. CHALANDÓN aducía como posible ejemplo a seguir el del IRI italiano. Aquel proyecto contaba con la enemiga de POMPIDOU, que por entonces ocupaba la Presidencia del Gobierno y no pasó adelante. Sin embargo, hoy, y bajo el impulso de CHABAN-DELMAS, ORTOLI, Ministro de Desarrollo Industrial y del propio CHALANDÓN, renace la idea y como realidad ya se presenta a la Asamblea Nacional. Sin embargo, no es el IRI italiano el que se tiene por modelo, sino más bien la *Industrial Reorganisation Corporation* inglesa (IRC).

Efectivamente, la IRC, creada a fines de 1966 por el Gobierno laborista de WILSON, tiene por misión promover los agrupamientos sectoriales en la industria, con el fin de mejorar la productividad de las empresas y acabar con el déficit crónico de la balanza comercial. Uno de los grandes éxitos de esta IRC ha sido promover la constitución de la *International Computers Limited*, dedicada como su propio nombre indica a la fabricación de ordenadores y que es la única sociedad europea que podrá en un futuro contrarrestar la posición hegemónica de la IBM americana. Me interesa destacar, brevemente, alguno de los aspectos del IRC. Aunque se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Tecnología, en realidad su actuación es enteramente autónoma en lo que se refiere a sus intervenciones y a las condiciones de sus créditos: está constituido por un pequeño grupo de 30 personas que han sido reclutadas de los medios financieros e industriales. Como decía recientemente un articulista de *Le Monde*, en un suplemento dedicado al estudio de los instrumentos de la política industrial (también se analizaba el INI español), nada más alejado, se dice, de una oficina pública que el IRC inglés, donde desde su misma entrada el severo funcionario que nos abre la puerta es reemplazado por una gentil secretaria. Interesa, por tanto, destacar esto: el sentido de flexibilidad que se intenta dar a este tipo de organismos lo aleja por completo de los métodos lentos y poco ágiles de la Administración. El medio de actuación de este IRC es el de los créditos otorgados en tales condiciones que flexibilicen las fusiones empresariales que ofrezcan interés para el con-

junto económico nacional. Hasta ahora la actuación de este IRC ha sido decisiva, aparte de el sector de los ordenadores de que antes hablamos, en la creación de la conocida *British Leyland*, sexta constructora mundial de automóviles, después de los tres grandes americanos, *Fiat* y *Volkswagen*.

También otros países que viven en condiciones económicas distintas de éstos conocen la creación de este tipo de Institutos. Me refiero al caso de Suecia, donde en enero de este año se ha puesto en funcionamiento un *holding* de Estado. Se trata así de reagrupar el conjunto de actividades del sector público; sus fines son un poco los clásicos: gestionar las empresas en las cuales el Estado participa de alguna manera y participar en sectores en dificultad para liberarlos de la presión de los capitales extranjeros.

Muy recientemente en la República Federal Alemana se ha propuesto la creación de una *superholding* de Estado, que encuadrara las participaciones que el Estado alemán tiene en algunas industrias. El proyecto, que está avalado por el propio Ministro de Hacienda, prevé la reunión bajo este organismo de la *Vereignite Elektrizitäts und Bergwerke*, la sociedad siderúrgica *Salzgitter*, las minas del Sarre, entre otras, además de obtener un derecho de opción sobre la participación del 16 por 100 del Estado en la empresa *Volkswagen*. El Estado detentaría el 51 por 100 de las acciones de esta *holding*, que se constituiría en forma de Sociedad Anónima y el resto iría a parar a manos de los pequeños ahorradores (5).

El IDI francés debe tener como finalidad consolidar el potencial económico nacional y promover la eficacia industrial. Su intervención se hará en función de las necesidades de cada sector, pero centrándose en aquellas empresas que no dispongan de los medios financieros suficientes para reconvertirse y favoreciendo las concentraciones industriales. Estos serán los dos fines fundamentales que el Instituto habrá de actuar. Se ha pensado ya incluso en la reestructuración de la industria química, en el agrupamiento de los constructores de material eléctrico o en las industrias agrícolas y alimentarias como sectores a ser influidos por la presencia del IDI. El IDI no hará presencia en una determinada actividad más que después de un complejo procedimiento de prospección, de consulta a la empresa o empresas afectadas, a las principales empresas de la competencia y, en fin, a los suministradores y clientes del sector.

La independencia del IDI es grande. El Gobierno se debe limitar a emitir las directivas generales, las grandes líneas de actuación del Instituto, que luego éste debe concretar y actualizar. Las directrices del Gobierno constituyen sólo el marco habilitante en que se va a mover

(5) En Inglaterra se ha lanzado la idea también de la necesidad de crear una *holding* de participaciones públicas a escala del Mercado Común.

Por supuesto que en el texto se hace alusión a los ejemplos más modernos de institutos gestores de la política industrial, omitiendo los clásicos modelos del IRI, ENI, INI, etc., de sobra conocidos.

la actuación del Instituto, lo que resulta perfectamente lógico si se piensa que la dirección de la política industrial del Estado debe estar en manos de los órganos políticos. De hecho, el Gobierno francés ha concretado ya, en un breve documento que ha remitido al Instituto, una relación programática de su actuación que debe conseguir «un máximo de eficacia» y no entrar en competencia con las instituciones financieras existentes, marco éste excesivamente amplio, pues quizá el Gobierno debiera—para ello tiene competencia—fijar, entre otras cosas, los sectores de intervención prioritaria del Instituto.

Ahora bien, esta autonomía del IDI depende, en definitiva, de sus recursos. Dispondrá en principio de 200 millones de francos; de aquí a finales de 1970, de 400 millones para cada uno de los años 1971 y 1972. Pero no sólo el Estado aportará directamente capital. También lo harán algunos institutos bancarios públicos y aquellos organismos cuya política se encuentra de una manera u otra conectada con la del Poder público, como los propios Bancos nacionalizados, el Crédito Agrícola, el Crédito Nacional, las Sociedades de Desarrollo Regional, etc. Se piensa llegar en el espacio de tres años a alcanzar la cifra de los 1.000 millones de francos.

La presencia del Estado se va a limitar a marcar las directrices generales a que antes se hizo referencia, a la aportación de fondos públicos y al nombramiento del Presidente y miembros del Instituto, quedando el resto de la gestión prácticamente en manos de los particulares. En efecto, el primer problema con que se tropezaron los inspiradores del proyecto era el de encontrar hombres adecuados para una misión tan delicada y hombres que provinieran del sector privado, excluyéndose desde el primer momento la presencia de funcionarios públicos extraídos de los grandes Cuerpos del Estado. Y así fue encargado M. SCHLOEGL, Presidente del *Credit Lyonnais*, de presentar un informe sobre el Instituto y las posibles personas que pudieran ser llamadas a colaborar. El Consejo de Administración sólo debe componerse de 12 personas que, efectivamente, han sido reclutadas de la industria privada, excepto uno, que actúa en representación de los Sindicatos. Las grandes firmas francesas están presentes: la *Regie Renault*, *Ponta-Mousson*, *Poclair*, el *Credit National*, que va a estar íntimamente ligado al IDI.

Los mecanismos de intervención del IDI pueden reducirse a la concesión de préstamos o a participaciones en el capital de las sociedades. No parece deseable que el IDI se convierta en un banquero privilegiado, por lo que su actuación debe quedar reducida fundamentalmente a las participaciones; pero, y esto es importante, estas participaciones deben tener un carácter temporal, hasta tanto el sector en el que hace su presencia el IDI cobre vitalidad. Precisamente una de las características peculiares del IDI es esta movilidad que sus creadores quieren darle: nada de echar raíces en un determinado sector, invertir allí donde haga falta, y hasta cuando haga falta, saltar a otro sector, insuflar nuevos impulsos en otra parte, y así sucesivamente. En esto se ha insistido mucho, pues realmente esto es lo que da una mayor originalidad al Ins-

tituto frente a las *holdings* clásicas—tipos IRI o INI—, lo que es natural, pues las concepciones que sustentan al IRI o a nuestro INI son distintas de las que parecen animar al IDI. El IRI o el INI toman participaciones en ciertos sectores, pero con un carácter de estabilidad, participaciones de las que no se desprenden más que en contadas ocasiones; por eso creo que son dos visiones distintas sobre el papel del Estado en el desarrollo industrial las que subyacen en la creación de estos organismos ejecutores de la política industrial.

Por supuesto que el IDI no nace entre alabanzas, sino que ha sido ya objeto de críticas. Se dice que la creación del IDI debe ir acompañada de una redefinición de la política crediticia y de la política industrial, que es un organismo que va a crear la confusión cara, sobre todo a otro que parece va a nacer arropado por el VI Plan, el Comité Interministerial de Política Industrial. En fin, el partido comunista ha dicho que se van a confiar fondos públicos a un organismo sustraído a los controles habituales.

Ante un posible—y deseable—remozamiento de nuestro INI es importante observar estos ejemplos que, como el IDI francés de reciente creación, acabamos de ver. Pero hay que reconocer que estas experiencias de países, con un nivel de industrialización más elevado que el nuestro y con un capitalismo más progresivo y ágil, son difícilmente transplantables a nuestro medio. Sin embargo, una lección sí puede sacarse para nuestro INI, y es la necesidad de llevar a nuestro Instituto *holding* gentes moldeadas en la empresa privada, auténticos managers que comenzaran un proceso de «desfuncionarización» de los cuadros del INI. Al INI en sus puestos claves acceden demasiados altos funcionarios de las administraciones civil y militar, como igualmente ocurre en las empresas dependientes del Instituto. La importancia que a estos niveles, por su poder aglutinante y renovador pueden tener auténticos líderes empresariales, puede ser decisivo a la hora de dar un nuevo dinamismo al INI español, del que depende, como se sabe, una buena parte de la economía española. Piénsese en la labor que hombres con mentalidad empresarial pueden desplegar y están desplegando en nuestras más importantes empresas públicas.

Volviendo al IDI, ¿se constituirá en el motor que dé nuevos bríos a la política industrial francesa? La experiencia en el marco de la «*société nouvelle*», que quiere instaurar el nuevo Gobierno, resulta interesante. Ojalá no se convierta en realidad la frase con que François MITTERAND estigmatizó los once años de política gaullista: «*nous ferons tout demain a condition de ne faire rien aujourd'hui*» (6).

F. SOSA WAGNER,
 Profesor Adjunto (int.) de Derecho
 Administrativo en la Universidad
 de Bilbao.

(6) Para la realización de este trabajo me ha sido de gran ayuda un folleto que amablemente me remitió el Club «Nouvelle Frontière», titulado *Propositions pour l'Institut de Developpement Industriel*, y, desde luego, el diario francés *Le Monde*.

JURISPRUDENCIA

