

¿Debe y puede el Estado ser estratega?¹

Jean-Michel Saussois

C'est sur une matière concrète pleine de mouvement que l'abstraction du sociologue s'exerce

Marcel Mauss (1968)

¿Cómo pensar al Estado sin tener una idea *a priori* sobre él? Un enfoque cultural o histórico permitiría desembarazarse de todos los *a priori* que podría tener el investigador que aborde el tema del Estado en un país específico. Los escritos, por ejemplo, de Alexis de Tocqueville (*De la démocratie en Amérique [1835-1840]*) resuenan en la mente de quien estudie el Estado norteamericano. Las iniciativas de Colbert (1619-1683), que defendían las manufacturas reales como medio para desarrollar la industria francesa, están también presentes en la mente de todo investigador que analice el Estado francés. En ambos casos se corre el riesgo de llegar demasiado rápido a la conclusión de que el Estado norteamericano no tiene ningún peso o de que el Estado francés es pesado y nacionalizador a diestra y siniestra.

Hay que desconfiar de este tipo de “adherencias”, como lo destacaba Pierre Bourdieu en las clases sobre el Estado que dictaba en el Collège de France (Bourdieu, 2012). Adherencia, no adhesión. Las adherencias son algo así como la venda adhesiva que se arranca de un tirón de la herida para que no duela. El mismo Pierre Bourdieu, tan cuidadoso con la epistemología, bajó su guardia al analizar el Estado norteamericano. Así por ejemplo, escribió en una de sus últimas publicaciones (Bourdieu, 2000) que “los Estados Unidos son evidentemente la forma realizada de un ideal político y económico que es esencialmente el producto de la universalización de su propio modelo económico y social, caracterizado por la debilidad del Estado”.

1. Traducción de Alicia Calvo, revisión técnica de Jorge Walter.

Es difícil entonces, aunque permanezcamos alerta todo el tiempo, no arrancar con estos preconceptos sobre el Estado. Podríamos parafrasear la famosa frase de Blas Pascal –“yo comprendo al mundo y el mundo me comprende a mí”– diciendo que comprendemos el Estado, pero el Estado nos contiene. Lo cual significa que no podemos pensar el Estado sin reconocer que lo pensamos no solo con aprehensión científica sino también con una aprehensión inmediata sobre lo que el Estado es. O sea, sobre lo que el Estado es para los ciudadanos que deben llenar formularios o para los politólogos lectores de un semanario satírico francés como *Le Canard Enchaîné*.

Para abordar el Estado como objeto de investigación hay que realizar un trabajo previo, una especie de higiene metodológica: las etiquetas se despegan a fuerza de trabajo. Los estudios que los investigadores norteamericanos realizaron sobre Francia muestran que el Estado colbertista a la francesa deja de ser evidente cuando se leen monografías detalladas sobre, por ejemplo, el funcionamiento del organismo francés responsable de la planificación (el Comisariat Général du Plan), creado por decreto del General De Gaulle, cuyo primer directivo fue Jean Monnet.

Las expresión misma “Comisariado” tiene una carga simbólica que atemorizaba a los políticos norteamericanos, a quienes les costaba comprender qué significaba un *plan* en una economía que no era socialista ni comunista. Los investigadores norteamericanos querían, por su parte, entender qué significaba la planificación a la francesa, especialmente durante los dos primeros planes de modernización, y su curiosidad fue en aumento con el ingreso de los comunistas al gobierno de Mauroy durante el primer mandato de Mitterrand. Los resultados de las investigaciones norteamericanas fueron tranquilizadores: la planificación francesa no era lo que los políticos creían que era. Al menos en la década de 1970 el Comisariat Général du Plan fue un “club de reuniones” estilo Rotary, cuya finalidad esencial consistió en iniciar a los altos funcionarios en “lo industrial” junto a industriales que se iniciaban en el conocimiento de la “cosa pública”.

Recíprocamente, los investigadores franceses mostraron que Tocqueville desaparece poco a poco en la medida en que progresa la investigación sobre el Estado norteamericano (Saussois, 1988). Bertrand

Belon habla de *intervencionismo liberal* para destacar la paradoja del Estado norteamericano. En pocas palabras, Belon mostró que el gobierno federal norteamericano no carecía —y retomo aquí una expresión favorita de los altos funcionarios del Ministerio de Industria de la época— de “política industrial”, expresión que en los Estados Unidos tenía una connotación sulfurosa para los ideólogos de la libertad de mercado. Esta política industrial no era explícita sino “implícita”, y adoptaba esencialmente la forma de exenciones impositivas. El resultado de su trabajo comparativo consistió, dicho un poco crudamente, en afirmar que los Estados Unidos tenían una política industrial pero afirmaban políticamente no tenerla, mientras que Francia carecía de hecho de política industrial pero afirmaba políticamente que contaba con ella.

Conviene entonces abordar la cuestión del Estado con la mayor prudencia posible. La tarea se complica aún más cuando se postula que el Estado es una entidad que piensa y, por lo tanto, debería comportarse como un estratega. Mencionar al ente Estado se vuelve peligroso para un investigador que se refiera a Francia S.A. como si el Estado francés fuera un actor único, comparable a una gran firma. Krugman, reconocido economista norteamericano, destaca que considerar que las deudas de un país son como las de una familia es una metáfora que lleva a un callejón sin salida. Una economía no es una familia: en una economía nos debemos dinero unos a otros, los gastos de unos son los ingresos de otros y viceversa, y si todos deciden reducir sus deudas al mismo tiempo, los ingresos del resto desaparecen.

No solo el Estado no puede asimilarse a una gran megaempresa, sino que el investigador no puede dejar de resaltar el paupérrimo carácter de las grandes oposiciones entre el Estado y el mercado que solo pueden conducir a atolladeros metodológicos y a la enunciación de generalidades sin controversia científica posible. El liberalismo siempre necesitó del Estado para fundamentar su concepción del individuo y lograr sus propios intereses. En resumen: no hay capitalismo sin Estado.

El investigador debe, entonces, focalizarse no solo en entidades abstractas sino en aparatos, en instrumentos que los funcionarios manipulan todos los días, es decir, en hechos que requieren una atribución de sentido. Este tipo de enfoque es el que voy a privilegiar para abordar la cuestión del Estado estratega. El punto de partida para el análisis es un

caso cuya fortaleza reside en la acumulación de detalles. A partir de esto intentaré, en una segunda parte, sacar conclusiones sobre lo que significa el Estado estratega.

Primera parte: un Estado atascado (análisis de caso)

Un análisis de caso solo sirve por la acumulación de detalles que hace densa su descripción. La restricción de la extensión de un artículo nos obliga, sin embargo, a resumir. Toda historia empieza con “Había una vez”. Había una vez una gran petrolera, Shell, que detectó, frente a las costas de Guyana, un yacimiento petrolero. Ese yacimiento fue considerado histórico por su tamaño y simétrico al que se extiende frente a la costa de Ghana. Si bien Shell obtuvo un permiso de exploración de unos 150 Km de costas y de una superficie de 24.000 Km², le faltaban autorizaciones suplementarias para comenzar una campaña de exploración que permitiese evaluar el potencial del yacimiento para la producción.

El yacimiento está en aguas profundas (6.000 m) lo que causaba a la firma problemas no solo técnicos para la perforación sino también ecológicos para la fauna y la flora marinas. Las mencionadas autorizaciones complementarias debían ser concedidas por la Gobernación de Guyana. Este trámite era necesario para el comienzo de la campaña previsto para fines de junio de 2012 y sus costos serían compartidos con otras dos petroleras, Total y British Tollow Oil. El puntapié inicial estaba previsto para el 26 de junio y el barco-plataforma se esperaba en la zona para el 19 de junio, con un precio de alquiler –el tiempo es oro– de un millón de dólares diario. Ese tiempo industrial se yuxtapuso con el tiempo político. Estábamos en mayo de 2012 y el 6 de ese mes y año François Hollande resultó electo Presidente de la República.

Nicole Bricq fue nombrada Ministra de Ecología y su primera iniciativa fue suspender *sine die* todos los permisos mineros otorgados en territorio francés. Su argumento para justificar la medida fue que la legislación minera se remontaba a 1810, que había sido revisada cosméticamente en 1958 y que desde entonces no había sido actualizada. Era por lo tanto urgente derogar una legislación que no se correspondía con las exigencias ecológicas actuales. ¿Cómo comprender esta postura tan radical como inesperada? Nicole Bricq no era una debutante en la

política. Miembro del partido socialista y senadora por el Departamento del Sena y Marne, era respetada por sus colegas por su sentido de independencia demostrado cuando estuvo al frente de la Comisión de Finanzas del Senado durante la presidencia de Sarkozy. Que se supiese, no tenía mayores conocimientos de ecología, pero había apoyado a los militantes de su departamento que luchaban contra la autorización de campañas de exploración de gas de esquisto (*shale gas*).

Por otra parte, la explosión de la plataforma petrolera Deep Horizon todavía estaba en su memoria política. Nicole Bricq tomó por su cuenta esta iniciativa, con el apoyo de su colega Arnaud Montebourg, Ministro de Recuperación Productiva, que enfrentaba la amenaza del cierre de una refinería en Normandía (Petit Couronne), provista de petróleo solo por Shell. Montebourg advirtió que esta suspensión era una ocasión para presionar a Shell. El 13 de junio, el Ministro organizó una conferencia de prensa para hablar de la suspensión de los permisos, y el presidente de Shell Francia fue recibido por Nicole Bricq. Ella sabía que el tiempo apremiaba, ya que la plataforma llegaría a destino en seis días. Un acuerdo comenzó a tomar forma: se autorizaría la explotación en Guyana con la condición de que Shell continuara aprovisionando la refinería, a sabiendas de que la refinería estaba situada en el municipio del cual provenía Laurent Fabius, Ministro de Relaciones Exteriores, ciertamente preocupado por las peligrosas iniciativas de su colega Nicole Bricq.

A la mañana siguiente la refinería se reabrió y el Primer Ministro recibió al presidente de Shell. Las autorizaciones pertinentes se firmaron pero el Primer Ministro obtuvo de la compañía petrolera el compromiso de encargarse de los problemas ecológicos mediante el financiamiento de un programa de estudios de impacto, sin perjuicio de que podría producirse una reformulación total del código minero. El Primer Ministro presionó a sus otros dos Ministros para que firmaran un comunicado conjunto que diría que “de acuerdo con el principio de continuidad y de respeto de los compromisos del Estado, no se prevé cuestionar los permisos ya otorgados para la búsqueda de petróleo y gas convencional”. Llegamos aquí al fin de la historia. Como también fue electa para la Cámara de Diputados, Nicole Bricq renunció a su puesto ministerial el

22 de junio. Para evitar una victoria pírrica, el Primer Ministro la nombró Ministra de Comercio Exterior, un puesto sin poder ni influencia.

El mérito de esta historia consiste en que pone de manifiesto tres niveles de la política que los anglosajones distinguen mediante las palabras *polity*, *policy* y *politics*.

Polity remite al gobierno de un colectivo humano que incorpora valores, entre los cuales está el orgullo de contar con tecnología nacional. Guyana es un territorio francés ubicado en América Latina; allí está implantada una plataforma de lanzamiento de cohetes espaciales europeos compite con la norteamericana de Cabo Cañaveral. Se trata de uno de los vestigios del modelo del gran proyecto francés, un hito de conocimiento tecnológico. Kourou es algo así como la vidriera francesa del saber científico y tecnológico de sus ingenieros.

El descubrimiento del yacimiento petrolero era, además, una ocasión única para acelerar el crecimiento de una zona que padecía dificultades económicas y en ese punto *Policy* interviene. En términos de política de empleo, se trata además de matar dos pájaros de un tiro, porque la firma del decreto gubernamental evitó el cierre de la refinería normanda. Esta decisión final fue posible gracias a una intensa actividad de *lobby*, no solo de la petrolera sino de las ONG y los senadores y diputados de Guyana. Los niveles jerárquicos también se entrecruzaron, así como las agendas políticas de cada uno de los ministros. Tocamos aquí el nivel de *politics*. Los tres niveles se yuxtaponen cuando un Estado pretende ser estratega.

Segunda parte: las facetas de un Estado estratega

Esta historia muestra la dificultad de todo Estado para articular el dicho y el hecho. Las agendas políticas se entrecruzan durante la puesta en práctica de una política pública y la intención política (en este caso, una voluntad ecológica) corre el riesgo de atascarse con las tensiones, que no son solamente administrativas. El mapa no es el territorio. En un contexto de crisis, salvaguardar los puestos de trabajo es una decisión política que “pesa” más que la creación de nuevos empleos que, no obstante, se inscriben en una política voluntarista de innovación, mediante, por ejemplo, créditos impositivos para los gastos de investigación. El

Estado maneja la palabra, a menudo en forma rimbombante y convincente, y esa palabra termina chocando contra intereses, temores y resistencias.

Tres figuras pueden ser consideradas para caracterizar al Estado estratega. En el momento en el que el tejido industrial se hace trizas, el Estado ayuda a los más débiles para evitar una crisis social. Esta es una estrategia que, de hecho, busca el orden social, más que una estrategia industrial. La definición de Max Weber del Estado como “comunidad humana que, dentro de los límites de un territorio determinado, reivindica con éxito y a su propia cuenta el monopolio de la violencia física legítima” cobra así toda su fuerza. La asistencia del Estado a las empresas en dificultades trata de prevenir problemas sociales alimentados por la ira y la miseria. El Estado es más un camillero que un estratega. No obstante —y esta es otra figura posible— el Estado también puede imaginar para los ciudadanos un porvenir que les asegure protección, cobrándoles impuestos como contrapartida de esa garantía. En Francia, aparte de los primeros planes de reconstrucción y modernización posteriores a la segunda Guerra Mundial, poco a poco emergió un modelo, el del “gran proyecto”, que no sobrevivió al movimiento de desregulación de la economía de fines de la década de 1970 (Cohen E. y Saussois J.-M., 1989). Hay, por último, una tercera figura, que podríamos llamar “Estado productor de humus”, un Estado que abandona todo intento de trazar un futuro a largo plazo —promoviendo, por ejemplo sectores o cadenas de valor— y se contenta con producir la tierra fértil de la cual se nutren los actores que hacen la economía, es decir, que producen la oferta.

El Estado camillero

En un país como Francia no escasean los instrumentos de salvataje para ayudar a las empresas en problemas. Generalmente son herramientas *ad hoc* que se ofrecen a los ciudadanos o contribuyentes como algo transitorio. La herramienta más resistente es el comité para la reconstrucción industrial, que en otros tiempos se llamó Comité Interministerial para la Reorganización de las Estructuras Industriales, creado en 1974 durante la presidencia de Giscard d’Estaing. En 1982 se lo rebautizó, pero el Comité todavía existe y sigue trabajando para el

Ministerio (que ahora no es más “de Industria” sino de “Recuperación Productiva”). Son instrumentos transitorios que han tenido larga vida: cuarenta años.

Se trata de soluciones ofrecidas a pequeñas empresas en dificultades, porque los sectores específicos tienen un tratamiento especial (Raimbault M., Burlaud A. y Saussois J.-M.: 1988). Por ejemplo, el sector siderúrgico es un caso de manual para comprender lo que significa el término Estado camillero. La industria siderúrgica de la región de Lorena no terminaba de morir. Los planes de modernización pasaban, pero el enfermo seguía respirando el oxígeno público. En 1981, un funcionario europeo a cargo del mercado interno y los asuntos industriales, el conde Etienne Davignon, decidió desconectar los tubos de oxígeno. La desconexión afectó a todos los países miembros de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y Acero), es decir, a Francia, Italia, Alemania y el BeNeLux (tratado de París del 18 de abril de 1951).

El conde Davignon era un liberal convencido que no soportaba los comportamientos de los Estados que impedían el libre juego de la competencia mediante el otorgamiento de subsidios públicos. En Francia por ejemplo, el gobierno liberal de Raymond Barre auxilió a las empresas siderúrgicas transformando sus deudas en porcentajes de participación del Estado. Davignon se rehusó a dilatar por más tiempo una decisión que podría haber tomado la forma de subsidios o cierres provisorios de fábricas. En ese momento, la situación de sobrecapacidad de producción europea planteaba una situación de “crisis manifiesta” que justificaba una intervención pública. En realidad, Etienne Davignon actuaba en nombre de la Comisión Europea, como un garante de la correcta aplicación del tratado de la CECA. De hecho, la comisión se había encargado de lo que los Estados no querían o no se atrevían a hacer, tomando el lugar de los dirigentes de los grupos siderúrgicos que descargaban sus responsabilidades en sus Estados nacionales. La decisión del funcionario europeo fue cortar por lo sano.

En cinco años el plan Davignon redujo 32 millones de toneladas (sobre 126) la capacidad anual de producción de la CECA, lo que provocó la desaparición de 250.000 empleos. En Francia, el presidente Mitterrand se vio obligado a olvidar los discursos que pronunció cuando era candidato y debió nacionalizar el sector en 1982, lo cual no impidió

que los planes de reducción de capacidad continuaran en 1984, en ocasión del Plan Fabius. En Lorena, la acería de Pompey, que había colado el acero que se usó para construir la Torre Eiffel, cerró definitivamente sus puertas.

¿Qué sucede actualmente con la sobreproducción en Europa? El diagnóstico es el mismo pero... peor, porque la sobreproducción se estima ahora en 65 millones de toneladas. Aunque el diagnóstico de superproducción es el mismo, el avance de las tecnologías de producción de acero ha permitido un incremento de la productividad que afectó el empleo necesario. Por otra parte, el contexto institucional es muy diferente, lo cual empeora la situación. La CECA, que había funcionado durante cincuenta años, dejó de existir en 2001 y, al mismo tiempo, una intervención pública de la Comisión hubiera sido imposible. Por tanto, un nuevo plan Davignon es impensable: solo los Estados pueden intervenir.

Un grupo industrial, Mittal, utilizó los recursos políticos disponibles en esta nueva situación institucional desarrollando muy inteligentemente una estrategia que se podría denominar “de compartimentación”. El grupo negoció con cada Estado a partir del momento en que los Estados volvieron a actuar “cada uno por su lado”. Cada Estado desarrolló, efectivamente, una estrategia industrial que consideró coherente, tanto más cuanto que se vivía un rebote coyuntural favorable debido a la demanda de acero proveniente de los países emergentes. El grupo Mittal, entonces “hizo su negocio” en Bélgica y Francia, con la ayuda de las autoridades públicas que estaban satisfechas de encontrar por fin un continuador. En Francia, los accionistas privados quedaron sumamente satisfechos al desembarazarse de ese sector privatizado en 2005, tras su nacionalización en 1982. Pero la crisis de 2007-2008 perturbó nuevamente el sector. Así, entre 2007 y 2011 en España el consumo se contrajo en un 52%, en Italia un 31%, en Francia el 22% y en Alemania solo el 5%. Del mismo modo, en 2011 el consumo mundial de acero era de 152 millones de toneladas, mientras que en 1973 casi llegaba a 200 millones de toneladas. El grupo Mittal hizo un diagnóstico estratégico fácil de explicar: cuando constató que la siderurgia en Europa no permitía generar suficiente dinero para invertir en investigación y desarrollo y menos todavía para pagar dividendos a los accionistas, tomó la decisión de desprenderse de los activos menos rentables.

Actualmente, el Estado enfrenta una situación caracterizada por una doble exigencia contradictoria (*double bind*). Por un lado, no puede no ayudar, pero por otro no quiere y no puede asistir a los siderúrgicos de Lorena. Se podría decir que el Estado hace frente a un mandato paradójico, interiorizado por los funcionarios del Ministerio de Recuperación Productiva, que se puede dividir del siguiente modo:

Una exigencia primaria negativa. El Estado se comprometió a hacer todo lo posible para salvar la planta de Grandange. Está en juego el futuro de Lorena y, si el Estado no ayuda, las sanciones políticas podrían ser brutales, porque significarían que no han sido respetadas las promesas electorales. La historia tartamudearía, sería una repetición de 1982, cuando los obreros siderúrgicos acusaron de traidor al presidente Mitterrand.

Una exigencia secundaria que contradice la primaria: el Estado no puede seguir dilapidando miles de millones de euros a pura pérdida, consciente de que la producción de acero europea supera la demanda. Como se sabe que escasea el dinero, la opinión pública puede fácilmente comprender que conviene ayudar a la tecnología de punta y decir la verdad aunque sea dolorosa.

Por último, una exigencia negativa terciaria que prohíbe a la víctima —el Estado— escapar de la situación. Es un mandato “obstáculo”, que consiste en castigar el rechazo a encontrar un continuador, de la misma forma que se castiga la decisión de no hacer nada o de financiar reconversiones profesionales poco realistas. Las contrapartes en juego tratarán de actualizar ese *double bind* en su propio beneficio. Mittal colocó al Estado entre la espada y la pared cuando propuso un plazo imposible para encontrar un continuador, mientras los obreros, amenazados por el cierre, instaban al Estado (a través de los sindicatos) a “no achicarse” y, además, a no traicionar las promesas de campaña. El Estado se encontró nuevamente entrampado, como en 1982. Tomamos como ejemplo la siderurgia europea, pero se hubiera podido aplicar el mismo razonamiento al sector automotriz francés, que tiene sobrecapacidad de producción en Europa. La situación es particularmente delicada en Francia, donde el Estado trata de ganar tiempo para evitar el hundimiento del sector. Al igual que Mittal, la industria automotriz francesa trata de colocar al Estado en una situación de *double bind*.

El Estado planificador

En este caso el Estado afirma su intención de planificar el desarrollo de los sectores, diseñando y haciendo públicos nuevos planes. Los seis planes que se sucedieron en Francia hasta 1975 fueron la edad de oro de la planificación, pero la primera crisis del petróleo puso fin a esa voluntad planificadora. La idea de planificar la economía era una idea absurda para ministros de Industria que proclaman el liberalismo. Por primera vez un Comisario del Plan, Michel Albert (1974-1976) convocó a una consultora anglosajona, Boston Consulting Group, de reconocida experiencia en planificación estratégica. Michel Albert pensaba que la planificación estratégica de la gran empresa podría servir de modelo para la planificación nacional (Albert, M., 1991). El fin de la década de 1970 marcó la declinación de la planificación “a la francesa”. Poco a poco, el Comisariado General del Plan perdió influencia y en 2006 se convirtió en un Consejo de Análisis Estratégico. El Comisariado renació de sus cenizas, pero solo como producto del rechazo de los organismos administrativos a aceptar su muerte. Los planes, no a nivel del país sino de un sector puntual pudieron, no obstante, mantenerse por un tiempo. Por eso, el modo de organización de un sector industrial debe ser analizado en el contexto de la realidad política en la cual opera. Es necesario, entonces, situarlo históricamente.

Este trabajo de ubicación histórica ha sido realizado para un sector manufacturero considerado estratégico, como el de la máquina-herramienta.² El procedimiento consistió en trabajar esencialmente a partir de archivos, analizando sucesivamente todos los planes para la “máquina-herramienta” desde 1945 hasta el último, de junio de 1981, que, en realidad fue el primer plan sectorial del gobierno de Maurois. En este caso, el contexto histórico debe ser diferenciado del contexto cognitivo definido precedentemente. Siguiendo el modelo clásico, la investigación llegó a la conclusión de que el poder económico y el sector de la máquina-herramienta estaban dominados por un “pensamiento arsenal”. Entre 1945 y 1975 se trataba de un sector con un sindicato débil y dividido

2. “Histoire du plan machine-outil”, in *Approche systémique des relations Etat-industrie*, Informe de investigación no publicado.

entre cientos de pequeñas empresas. La patronal se esforzó por impedir la intervención estatal alegando la protección individual de sus afiliados. Se trata también de un sector donde el Estado siempre tuvo una visión política, porque la máquina-herramienta era considerada la “madre” de todas las industrias.

Entre las dos guerras, el eslogan “Alemania pagará”, se tradujo en la importación masiva de máquinas-herramienta alemanas, a riesgo de obstaculizar la innovación de los industriales franceses. El sector de la máquina-herramienta, casi a pesar de sí mismo, es constantemente mencionado en declaraciones políticas acerca de su necesaria supervivencia. En la historia económica de un sector, la calificación de “estratégico” nunca fue tan utilizada por militares e industriales como en este caso, aunque fuese en sentidos diferentes.

Para el Ministerio de Defensa, el argumento era el siguiente: no se puede sacrificar la defensa en nombre de intereses industriales; las fuerzas armadas deben decidir si las máquinas-herramienta deben ser fabricadas en sus arsenales o compradas, ya sea en Francia o en el exterior. Por su parte, los industriales desarrollaron una lógica de independencia nacional, pero fueron escuchados cada vez menos a medida que la economía se internacionalizaba, a punto tal que dejaron de ser audibles cuando comenzó la desindustrialización.

El peso económico del sector y el número de puestos de trabajo no le permitían conseguir visibilidad política frente a otros sectores como la siderurgia o a las industrias de mano de obra intensiva implantadas en zonas donde su desaparición provocaría un siniestro regional. Vemos aquí a un sector que se degrada lentamente al ritmo de las quiebras que silenciosamente se iban produciendo, que los actores políticos y los sindicatos trataron de sacar a luz. El plan llamado “máquina-herramienta”, lanzado en el primer período presidencial de François Mitterrand fue, de hecho, una especie de escenificación de la muerte de un sector que ya no poseía las armas necesarias para luchar en el campo de la competencia internacional. Además se le negó toda medida proteccionista, incluso transitoria.

Tratándose de un país como Francia, la figura del Estado planificador actualmente ha desaparecido, aunque todavía siga vivo el

vocabulario balístico³ en boca de políticos que intentan identificar sectores prometedores y actividades con futuro.

China es un contraejemplo que articula la palabra y la acción estratégica. Un plan estratégico definió cinco sectores: biotecnología, tecnología de la información y de la comunicación, robótica, nuevos materiales y equipos avanzados. Estas tecnologías emergentes representaban el 2% del PBI en 2008 y el objetivo era alcanzar el 15% en 2020.

Un Estado productor de humus

La figura del Estado planificador se fue diluyendo en el tiempo y el modelo llamado “del gran proyecto” —que permitió que en Francia se desarrollaran la aeronáutica, las telecomunicaciones y el sector nuclear— fue afectado por un doble movimiento: la desreglamentación financiera y la mundialización. El Estado no se retiró, sin embargo, de la industria, sino que encontró otra metáfora. Utilizo una imagen hortícola, la de un Estado productor de tierra fértil, que sería equivalente a decir que, en vez de definir *a priori* los sectores más importantes o planificar cosechas decididas por adelantado, el rol del Estado consiste en producir el terreno que permitirá las cosechas, dejando que los horticultores seleccionen libremente las semillas a plantar.

Esta es la nueva forma de abordar la política industrial en la economía del conocimiento. El saber toma el lugar que antes tenía la tierra y, desde principios del siglo pasado, una fuente de energía como el carbón. Estamos viviendo ahora en nuestras economías industriales una transformación de una magnitud jamás vista. Podríamos resumir esta transformación del capitalismo afirmando que hemos entrado en una nueva fase de producción. La producción de bienes materiales como las máquinas-herramienta o los bienes de consumo sigue siendo vital para las economías desarrolladas (observemos por ejemplo a Alemania y a sus capacidades exportadoras), pero otro tipo de producción ha aparecido. Es la producción de conocimientos, que se vende en un mercado que abarca el mundo entero. Así como hay un mercado de mercancías, hay un mercado del saber que se organiza de modos diversos, como las

3. Se refiere al enfoque lineal (NdT).

redes o las conferencias. El capitalismo produce el saber. El modo de producción, para usar un vocabulario marxista, se convierte entonces en aprendizaje. Los economistas hablan precisamente de *economía del aprendizaje* para destacar el rol de los mecanismos de aprendizaje en la formación de los costos.

Esto significa que el rol del Estado debe transformarse. Ya no es más el Estado quien se encarga de definir una política industrial, sino quien debe producir una base de saberes, invirtiendo masivamente en todas las formas de educación (de la inicial a la superior) y también en infraestructuras de comunicación y telecomunicación, para acelerar los procesos de innovación que transforman permanentemente la economía. A partir de esta guía de análisis hay que situar el surgimiento de los polos de competitividad franceses, a los que podemos definir como un nuevo vehículo de política industrial. Tales polos son favorecidos por la acción pública de un Estado que se mantiene retraído, dejando la mejor parte a los actores, tanto públicos (las colectividades locales o los centros de investigación) como privados (las empresas grandes o pequeñas).

Conclusión

Estas tres caras del Estado cohabitan simultáneamente en un período de crisis, es decir, precisamente en el momento en que un antiguo modelo económico está en vías de desaparición y uno nuevo está surgiendo ante nuestros ojos, no sin ocasionar dificultades a los funcionarios encargados de implementar políticas públicas que fueron pensadas según el modelo viejo. Decir que el Estado debe producir humus no significa que deba reducirse a lo mínimo. Hablar de un Estado mínimo no significa que deba abandonar sus antiguos roles instituyentes. La producción de bienes y servicios es precisamente lo que el Estado no debe perder. Solo que se trata de otra forma de producir. Si se propone la misión de producir humus y renovarlo permanentemente, el Estado posiblemente abandone una estrategia voluntarista de comando y control pero brinde a los actores presentes en el territorio —a quienes garantiza soberanía y seguridad social— la posibilidad de encontrar ellos mismos nuevos granos, sembrarlos y hacerlos fructificar para una justa redistribución de los beneficios de la cosecha.

Referencias bibliográficas

- Albert, M., *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil, 1991.
- Bourdieu P., *Les structures sociales de l'économie*. Paris, Seuil, 2000.
- Bourdieu P., *Sur l'Etat*. Cours du Collège de France 1989-1992. Paris, Seuil, 2012
- Bouvier P. y Kourchid, O. (eds.), *France-U.S.A.: Les crises du travail et de la production*, Éditions Méridien Klincksieck, 1988, pp. 145-158.
- Cohen E. y Saussois J.-M., 1989 "France-Telecom: une hybridation réussie?". *Politiques et Management Public*, Vol 7, n°3, septembre de 1989, pp. 1-58.
- Mauss, Marcel. Obras, Tomo 1. *Les fonctions sociales du sacré*. Paris, Minuit 1968.
- Raimbault M., Burlaud A. y Saussois J.-M. «Ciri ou l'art des stratégies doubles» *Politiques et Management publics*, Vol 5, n°3, septembre de 1988, pp. 41-58.
- Saussois J-M., « L'apport de la démarche comparative : universitaires américains et français à la recherche de la politique industrielle», in Bouvier P. y Kourchid, O. (1988 : 145-158).