

EL PAPEL DEL IRI EN LA ECONOMÍA ITALIANA

El Instituto de Reconstrucción Industrial (IRI) es una de las instituciones básicas en el entramado de la empresa pública en Italia: controla unas 460 empresas, determina el 2,6 por 100 de la ocupación y realiza el 5 por 100 de las inversiones totales del país. Creado en 1933, en plena época fascista, no puede considerarse como una criatura de este régimen ni tampoco el resultado de un diseño nacionalista, en opinión de **Romano Prodi**, su actual Presidente y autor del presente artículo, en el que da un rápido repaso a la historia del IRI, al cual ve, en su inicio, como «una respuesta particularmente equilibrada a las necesidades del país» y «ejerciendo, en el marco de la estructura económica italiana... un papel... *constituyente*».

El autor nos conduce por la vida y los avatares del Grupo IRI desde su fundación a la segunda guerra mundial y, a través de la difícil postguerra, a los años del desarrollo, hasta llegar a la terrible experiencia de la crisis de los setenta. Finalmente, alude a la necesaria política de reconversión realizada en los últimos años y al inmediato futuro del Grupo, para el que apunta serios indicios de recuperación.

1 El IRI es un sistema de producción que posee y controla 460 empresas aproximadamente. Determina el 2,6 por 100 de la ocupación global italiana y realiza el 5 por 100 de las inversiones totales del país.

Para aclarar, particularmente a los no italianos, por qué el IRI es un grupo industrial tan grande, a menudo menciono esta historia: durante la primera guerra mundial, mientras se efectuaba una patrulla cerca de la propia trinchera, un soldado comenzó a gritar: «¡Mi capitán, mi capitán! He cogido 20 prisioneros». «¡Muy bien, tráelos aquí!», dijo el capitán. «No puedo. No me dejan ir», fue la respuesta.

Para explicar qué es el IRI a

personas que no tienen por qué conocer la situación italiana, es necesario aclarar cómo nuestro soldado se ha convertido en prisionero de sus propios prisioneros. No existe una respuesta única a este problema. Pero las diferentes respuestas proporcionan una explicación global.

2. Existe una respuesta a nivel estructural. Me refiero a las tesis que Gerschenkron expone en su famoso libro *Economic backwardness in historical perspective*. Gerschenkron afirma, sustancialmente, que para iniciar un proceso de desarrollo los países *late comers* necesitan de tres instituciones económicas (pido disculpas al lector, ya que, debido

a las exigencias de brevedad, debo esquematizar):

La *primera* institución económica, *la empresa*, fue suficiente únicamente en Inglaterra, el país que inició la revolución industrial. A lo largo de los decenios en los que Inglaterra experimentó, antes que los demás países, esta nueva realidad destinada a cambiar radicalmente el mundo contemporáneo, la empresa elaboró sus propias tecnologías, construyó sus propios esquemas organizativos, fue formando su propia fuerza de trabajo, logrando con ello dimensiones óptimas; en definitiva, generó los recursos necesarios para garantizar su desarrollo. En otras palabras, podemos decir que en esta primera fase de la revolución industrial la empresa es dueña de su futuro.

La *segunda* institución económica, *el banco*, se convirtió en una necesidad —junto con la empresa— para los países que siguieron a Inglaterra cuarenta o cincuenta años más tarde; esto es, Francia y Alemania. De hecho, entrar en las actividades productivas industriales significaba superar un umbral que, entre tanto, se había elevado bastante, puesto que las dimensiones óptimas, los modelos de organización, las tecnologías, las competencias profesionales y la curva global de aprendizaje de la empresa ya no podían ser elegidas libremente, sino que se habían convertido en un hecho impuesto por el modelo ya afirmado: el de la industrialización inglesa. Las empresas que tenían dificultad para superar este umbral de ingreso no estaban en situación de generar los recursos necesarios para el propio desarrollo, no eran dueñas de su futuro. El banco, esta segunda y decisiva institución económica, permitía hacer copio, mediante la canalización

de los ahorros, de aquellos capitales que eran necesarios para iniciar una actividad que, de pronto, se había vuelto difícil, puesto que la empresa ya no podía escoger un camino propio y un ritmo autónomo de afirmación y de desarrollo.

La *tercera* institución económica es *el Estado*, que interviene —como ha sucedido siempre en el caso de los países *late comers*— cuando ni el banco ni la empresa son suficientes. Los países que logran industrializarse después de Inglaterra, y aun después de Francia y Alemania (y también de los Estados Unidos), se encuentran frente a barreras de entrada aún más elevadas, de manera que la formación de capital en la cantidad necesaria para poner en marcha nuevas iniciativas hace preciso un tercer protagonista: el Estado. Las formas en las que interviene el Estado para favorecer el despegue industrial —así como aquéllas en las que sigue interviniendo el Estado, en todos los países, para sostener el desarrollo económico— son realmente interminables: parten de la vieja, pero siempre actual, intervención sobre las tarifas aduaneras y van hasta la más moderna financiación de las actividades de investigación y desarrollo.

3. Una segunda respuesta la encontramos a nivel del pensamiento político italiano. Para ser breve, me referiré al pensamiento de Nitti, una de las figuras principales de la política italiana de principios de este siglo. Una reconstrucción histórica mínima debería presentar un cuadro muy articulado, pero podemos escoger el nombre de Nitti como emblemático, detrás del cual se vislumbran los de otros políticos y hombres de gobierno.

Nitti, a quien en Italia definimos como un liberal-demócrata, estaba convencido de que la sociedad moderna debía asignar un gran papel al Estado, pero estaba convencido también de que esta tarea no podía ser confiada a una particular emanación suya: la Administración pública. De manera que proyectó —tal vez sería más exacto decir que compartió el proyecto—, y sobre todo favoreció, la creación de las primeras entidades característicamente públicas, pero con una actuación típica de los sujetos privados.

En palabras sencillas: mediante estas nuevas entidades, el Estado se articula en numerosos organismos que no se identifican con la Administración pública, sino que actúan como sujetos autónomos según las reglas del Código Civil. La primera de estas entidades fue el Instituto Nacional de Seguros, que nació cuando Italia era un estado liberal de régimen monárquico.

4. La tercera explicación se encuentra en el nivel de los hechos; se podría decir que a nivel de la crónica política y económica.

A partir de fines del siglo XIX, los mayores bancos del país financian abundantemente la expansión del sistema industrial italiano. Se trataba de bancos en los que la aportación inicial de capital era preferentemente de origen alemán y que, sobre todo en su organización, se inspiraban en el modelo alemán del denominado banco mixto; es decir, un banco que operaba tanto en el campo del crédito comercial (generalmente a corto plazo) como en el del crédito industrial (generalmente a medio y largo plazo), y según modalidades que no se limitaban al crédito puro, sino

que permitían también suscribir, para luego colocarlas en el mercado, considerables cuotas de las ampliaciones de capital que necesitaban las empresas para su desarrollo. Un banco que, en el campo del ahorro, además de recoger el tradicional de los pequeños ahorradores, tenía también un punto fuerte en la concentración del de los grandes ahorradores.

Inevitablemente, el modelo de banco alemán se fue modificando en el ambiente italiano; ante todo, porque prevalecían los depósitos de los pequeños ahorradores; en segundo lugar, por la menor amplitud y la menor madurez del mercado de capitales y, en otro orden de cosas, por la menor capacidad operativa del mercado de la Bolsa; y, finalmente, porque, después del amplio período de expansión inicial de la economía italiana (1896-1911), una serie de crisis políticas, sociales y económicas hizo muy difícil, incluso imposible, volver a situar en el mercado (de por sí ya poco amplio y, por lo tanto, poco eficaz) paquetes de acciones de empresas que se habían vuelto poco apetecibles.

De modo que, en Italia, el banco mixto no se limitó a proporcionar a las empresas que nacían el capital necesario para iniciar su andadura, ni tampoco se limitó a sostener su crecimiento ayudándolas a financiarse en el mercado de capitales, sino que, gradualmente, acabó ligando cada vez más estrechamente su propia suerte con la de las industrias a las que había ayudado en su nacimiento o desarrollo.

Cada vez con más frecuencia, los bancos mixtos de Italia terminaron poseyendo paquetes de control de las empresas, y en los años veinte ejercían, de hecho,

el papel de *holding* industrial frente a las empresas en las que participaban.

La conexión entre el banco y la industria se hizo tan sofocante que, con la llegada de la crisis de reconversión post-bélica a fines de la primera guerra mundial, primero, luego con la revaluación de la lira (de hecho recesiva) iniciada por el fascismo en 1926, y finalmente con la dramática crisis de 1929, los bancos perdieron completamente su propia liquidez, que se encontraba comprometida en la gestión de las empresas participadas. Se evitó la quiebra gracias, únicamente, a los fuertes anticipos concedidos por el banco central (Banca d'Italia).

El gobierno fascista se vio obligado a salvar los bancos por una serie de motivos económicos y políticos que no es oportuno recordar aquí, pero que, en buena parte, son comprensibles, dado el enorme número de ahorradores que habría sido afectado por la quiebra. Para realizar dicho salvamento, el gobierno de esa época empleó hombres e ideas que llevaban prácticamente —para no apartarnos del nombre emblemático escogido antes— a Nitti.

Se trata de un clamoroso caso de ironía de la Historia: Nitti se encontraba en el exilio porque era antifascista; sin embargo, sus ideas y un estrecho colaborador suyo, el profesor Beneduce, ofrecieron al fascismo la forma de superar la crisis. En efecto, ante la insostenible situación de los bancos, a comienzos de 1933 se creó el IRI: una entidad pública que cargó con las deudas contraídas por los bancos con la Banca d'Italia, asumió la administración de las empresas que se habían convertido en propie-

dad de los bancos y restituyó al mercado aquellas empresas para las cuales fue posible encontrar compradores.

Para hacerse una idea sobre la conexión entre banca e industria que se había llegado a producir, bastará decir que el IRI, sumando los paquetes de acciones bancarias que formaban parte del patrimonio mobiliario de muchas de las empresas cuya gestión había asumido, se transformó casi inesperadamente en propietario de un 94 por 100 del Banco Comercial Italiano y del Banco de Roma, y de un 78 por 100 del Crédito Italiano. De hecho, más de un grupo industrial había utilizado los recursos disponibles para comprar paquetes de acciones de los bancos que le controlaban y financiaban para asegurarse con la máxima probabilidad la continuidad de esta acción de soporte.

Muy pronto resultó imposible volver a poner en el mercado a las empresas más grandes. La cuestión era la siguiente: no se lograba transformar el ahorro en capital de riesgo en la medida necesaria, de acuerdo con las exigencias de la economía moderna. Es decir, continuaba ejerciendo su influencia el mismo vínculo que había llevado a muchas empresas a estar gestionadas por bancos.

Volviendo al esquema de Gerschenkron, el Estado había intervenido como una institución económica porque había impuesto la solución organizativa, y porque había trasladado los recursos a las empresas del IRI de tres modos: en primer lugar, asignando una dotación financiera al IRI (lo que en Italia se llama «fondo de dotación»); en segundo lugar, garantizando los préstamos obligacionarios de la nueva entidad, de

manera que pudo así acumular ahorro (a menudo, transformado en capital de riesgo, dado que el IRI utilizaba también las ganancias de los préstamos obligacionarios para suscribir cuotas de aumentos de capital); en tercer lugar, permitiendo al IRI emplear para sus propios fines el producto de la venta de las empresas.

5. Es oportuno subrayar, aunque sea brevemente, que el IRI no es hijo de un proyecto político preciso, tendente, por ejemplo, a nacionalizar algunos sectores de la economía o un cierto número de grandes empresas. La ideología de la nacionalización, que habría podido ser puesta en marcha por un movimiento laborista o socialista, no tiene ningún espacio en la Italia de aquellos años ni en la de los años sucesivos.

Además, como nos sugiere Gerschenkron, el IRI es hijo de la historia: nace durante el fascismo, cuando el socialismo se encuentra colocado en la incómoda posición de un partido ilegal y perseguido.

En la Italia democrática de la postguerra, cuando se da una fase de repunte de las empresas con participación estatal y se vuelve a iniciar el largo camino de desarrollo de la economía italiana, el movimiento socialista está en la oposición y es constreñido más bien a ver en las empresas con participación estatal un instrumento que desvirtúa sus programas de nacionalización.

Si se excluye el monopolio estatal sobre la venta de tabacos, que durante un tiempo estuvo acompañado por el monopolio sobre la venta de la sal y, durante el tiempo de la malaria, sobre la de la quinina, en Italia subsisten dos

nacionalizaciones: la ya centenaria de los ferrocarriles y la de la energía eléctrica. Pero, a partir de esta última nacionalización, ya no existe en Italia una fuerza política que proponga nacionalizaciones. En Italia está claro para todos que la institución bisagra de una economía occidental es la sociedad por acciones.

Podríamos preguntarnos si el nacimiento del IRI se debe atribuir, en lo referente a la cultura política, al fascismo que dominaba Italia en el período en el que se decidió su creación.

En lo que ya se ha dicho hay alguna respuesta implícita, pero puede ser útil referirse, sobre todo al dirigirse a un público no italiano, a un episodio concreto que pertenece a la historia del IRI. Se trata de un episodio ligado a la última guerra mundial, y a la fase en la que actuó en Italia la llamada *Allied Control Commission*, creada después de la firma del armisticio (8 de septiembre de 1943) entre Italia y los aliados.

En el marco de dicha comisión, se creó una *Finance Sub-Commission* en la que, entre otros, trabajó un oficial del ejército norteamericano que antes de la guerra era un empleado del Ministerio del Tesoro. Me parece interesante referir el testimonio de este oficial, porque nos ilustra sobre la curiosidad con la que un extranjero, que ignoraba casi completamente lo relacionado con Italia y el IRI, observó esta institución que es tan peculiar de la realidad italiana. Se trata del testimonio de una persona —Andrew M. Kamarck— que en la actualidad es *Associated Fellow* en el *Harvard Institute for International Development* y que hace dos años vino a Italia para contribuir a recordar a Domenico

Menichella. Menichella, además de haber sido Gobernador de la Banca d'Italia, se había distinguido también como primer Director General del IRI.

Como dijo en aquella ocasión el actual profesor Andrew M. Kamarck, «en ese momento, nosotros, los de la *Allied Control Commission*, no sabíamos mucho sobre el IRI... No sabíamos, por ejemplo, si el IRI... estaba encargado de llevar adelante algún proyecto social de tipo fascista, si estaba corrompido moralmente. Si una de las dos cosas hubiera resultado ser verdadera, ciertamente lo habríamos destruido». Para confirmar esta afirmación, el profesor Kamarck recordó que, cuando en Alemania descubrió, junto con sus colegas del *Allied Control Council*, que la Reichsbank estaba implicada en el manejo secreto del botín proveniente de los campos de exterminio, la Reichsbank fue cerrada para siempre. Evidentemente, la valoración que dio la Comisión de Control Aliada sobre el IRI fue positiva, pues hasta este momento el IRI sigue actuando. En efecto, dicha Comisión afirmó que los aliados tenían que abstenerse de influir en la elección italiana; que el futuro del IRI tenía que ser decidido por el pueblo italiano a través de sus representantes de más alto nivel; que el gobierno italiano tenía que nombrar un jefe provisional del IRI. Más en general, expresó su convicción de que cualquier decisión sobre la suerte del IRI era sumamente importante para la futura estructura económica, financiera y política de Italia.

Si alguna vez en el curso de su vida el IRI se encontró frente a un escrutinio comprometido, sucedió cuando fue analizado por la comisión militar aliada; una comisión creada expresamente por

las potencias que hasta pocos meses antes se encontraban en estado de guerra con Italia y que, por lo menos pensando en el componente americano de la comisión, era culturalmente hostil a todo aquello que fuese sospechoso de «estalinismo» o de «socialismo», términos entre los cuales los norteamericanos no hacen, a menudo, distinciones demasiado sutiles.

El hecho es que los motivos que impulsaron al entonces capitán Kamarck y a sus colegas a recomendar la línea de comportamiento antes mencionada —que efectivamente se continuó— son, en su mayor parte, los mismos motivos que aún hoy explican la existencia del IRI y su importancia en la estructura económica, financiera y política de Italia.

Si bien nació durante el período fascista, el IRI no podía considerarse como una criatura de dicho régimen, así como no era el resultado de un diseño nacionalista. Antes bien, el IRI representaba una respuesta particularmente equilibrada tanto a las dificultades específicas del país entre finales de la primera guerra mundial y los primeros años treinta cuanto a las exigencias más generales y estructurales ligadas, desde los orígenes del Estado unitario, al desarrollo económico del país.

6. Si se pasa de los acontecimientos económicos que han determinado el nacimiento del IRI al papel que éste ha ejercido, y en buena parte sigue ejerciendo, en el marco de la estructura económica y productiva italiana, veremos que se trata de un papel que podríamos definir, sin pecar de énfasis, como «constituyente». En otros términos, se puede afir-

mar que la «constitución» económica italiana, entendida en sentido material y no formal, asigna un papel decisivo al IRI.

Con respecto a esto, es necesario decir que los fundamentos de esta «constitución» se colocaron entre principios de 1933 y mediados de 1936. Con este enfoque, los dos términos más importantes están formados por la creación del Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI), que tuvo lugar el 23 de enero de 1933, y por la promulgación de la Ley Bancaria del 12 de marzo de 1936 (que fue elaborada, dentro del IRI, por los mismos hombres que habían sido protagonistas del saneamiento bancario antes mencionado).

Es evidente que otras medidas legislativas que se produjeron, tanto en los años inmediatamente anteriores a 1936 como en los sucesivos, así como otras actuaciones de las instituciones, completaron (y en épocas recientes han encauzado su modificación) tal «constitución material»; constitución que muestra algunas características esenciales:

- Ante todo, se origina por la escasa articulación de las instituciones financieras o por su escasa idoneidad para realizar la transformación en capital de riesgo del ahorro (que, no obstante, el país continúa produciendo generosamente). Por otro lado, no se puede ignorar que el tipo de soluciones elegidas ha acabado consolidando y resaltando, en alguna forma, la ineficiencia y la escasa articulación que caracterizaba a la situación de partida.

- Aporta seguridad a la gran industria —y, de hecho, a los pocos grandes grupos directivos disponibles del país— ante un mercado de capitales en el que,

justamente por su modesta dimensión y por su escasa eficacia, prevalece el componente especulativo.

- Impide a los bancos la financiación de empresas industriales; sobre todo, porque trata de impedir que resulten comprometidos —como había ocurrido entre 1915 y 1933— primero en la financiación y luego en la gestión de la industria.

- De manera complementaria, confía el crédito industrial a una serie de institutos especiales de crédito.

- Vincula la intervención industrial del Estado al respeto de las reglas del mercado. Conviene recordar al respecto que la característica original del IRI es la de ser una entidad pública que administra sociedades reguladas por el Código Civil, a menudo cotizadas en Bolsa, o en las que están presentes accionistas privados. Particularmente para los no italianos, bastará recordar un hecho muy significativo: cuando en 1963 se nacionalizaron las empresas eléctricas, también al IRI, como a cualquier otro sujeto económico privado, y con las mismas modalidades de indemnización, el Estado le expropió aquellas sociedades eléctricas de las que tenía el control.

Para proporcionar a los lectores de lengua española una idea menos superficial de la importancia que tiene aquel aspecto «constitucional» que he presentado de manera esquemática, me parece oportuno describir algunos periodos históricos, lo que, como todas las referencias de este tipo, adolece de imprecisiones, pero nos ayuda a encuadrar mejor lo que estamos diciendo y a darle el peso debido.

La economía moderna de Italia

aún no ha llegado a un siglo de vida. Sólo 93 años nos separan de 1896. En ese año surgen los principales «bancos mixtos» (que, como se ha dicho, se crearon a partir de modelos organizativos y con capitales preferentemente alemanes) y, de todos modos, la mayoría de los historiadores coloca en ese año el arranque de la primera fase de la industrialización del país.

Entre 1896 y 1933 ocurren:

- la primera y gran fase de industrialización, que, sin embargo, en 1911 ya está perdiendo su impulso mayor;

- la primera guerra mundial;

- el largo período de turbulencias financieras que inicialmente estaba ligado a la crisis de la reconversión postbélica: se abre con la quiebra del Banco Italiano de Descuento (en 1921) y termina de manera «quirúrgica» con el nacimiento del IRI.

Por lo tanto, de 93 años de vida, los primeros 37 conocen periodos de gran turbulencia.

Por el contrario, y no obstante el intermedio de la segunda guerra mundial, se puede ir desde 1933 hasta casi fines de los años sesenta sin registrar transformaciones significativas de lo que continuamos llamando la «constitución económica material del país». Por lo tanto, sus fundamentos, de los cuales el IRI constituye parte imprescindible, constituyen un proceso de gran estabilidad y de considerable duración si es que, como es lo correcto, se hace referencia a una historia que solamente tiene 93 años de vida.

Concretamente, hay que señalar que la «constitución económica», con las características a que ya nos hemos referido esquemáticamente, ha garantizado

durante un considerable espacio de tiempo algunos datos básicos de gran importancia:

- La estabilidad de los principales poderes e intereses económicos, tanto públicos como privados (poniendo a los grupos que eran la expresión de estos últimos al resguardo de oscilaciones de la Bolsa y de incursiones financieras).

- La protección del ahorro ante conductas arriesgadas del sistema bancario o de las empresas.

- La gestión de un sector fuerte y moderno (aunque sea en un sentido relativo) de la economía.

- La autoridad del instituto de emisión: la Banca d'Italia.

Es claro que, sobre todo los tres primeros, pueden favorecer algunas críticas. De hecho, parecen situarse a lo largo de un mismo hilo conductor: la defensa del orden existente o, en otras palabras, el temor a la competencia económica y a la innovación social. Con esto no quiero afirmar que los bienes garantizados de hecho por nuestra constitución económica sean bienes eternos y absolutos. Solamente trato de subrayar que estos bienes han sido garantizados.

Se debe, además, puntualizar que, en gran parte, esta constitución se preocupaba (si se excluye la protección del ahorro y el papel asignado a la Banca d'Italia) de gobernar únicamente una parte del sistema económico: la parte decisiva estratégicamente del aparato productivo, si se quiere, pero una parte al fin.

No obstante esto —o tal vez justamente por esto— ha tenido el mérito de no impedir el acentuado desarrollo económico

«desde abajo» que es la característica constante de Italia desde la postguerra hasta ahora, si bien es en la actualidad cuando esta característica parece ser fuerte y difundida.

7. Es posible ahora responder de una forma más satisfactoria a la pregunta inicial: ¿Cómo ha hecho el IRI para llegar a ser, a semejanza del soldado de la anécdota, prisionero de sus prisioneros?

Se ha adelantado ya parte de la respuesta cuando se ha dicho que fue imposible volver a colocar en el mercado a las empresas más grandes. Otra parte de la respuesta la encontramos, paradójicamente, en el éxito que acompañó al nacimiento y a la vida del IRI.

Los bancos fueron saneados; las empresas que permanecieron como propiedad del IRI tuvieron una digna, y a menudo óptima, vida económica y hasta contribuyeron al nacimiento de nuevas empresas; en la segunda parte de la postguerra, el IRI llevó a cabo eficazmente la reconversión de sus industrias para realizar actividades pacíficas. No hay que maravillarse si poco tiempo después el IRI no sólo fue absuelto de su pecado de origen (fascista), sino que además fue potenciado y, con alguna adaptación (un ejemplo en este sentido es el caso de ENI), fue reproducido. Diré de paso que ENI tiene una historia y una praxis diferente del IRI, pero el esquema conceptual es idéntico: el de una entidad pública que, para desarrollar una actividad económica, administra sociedades por acciones sujetas al Código Civil. Dicho esquema conceptual y la institución económica que deriva de él (lo que en Italia llamamos el sistema de

las participaciones estatales) se ha revelado eficiente y dúctil.

Justamente por la eficiencia y la ductilidad demostradas —primero en los años treinta, luego durante la reconstrucción y la reconversión de la inmediata postguerra y, finalmente, durante los años cincuenta y los primeros sesenta, cuando el sistema de las participaciones estatales, y en particular el IRI, proporcionó un soporte decisivo y extraordinario al gran ciclo de desarrollo de la economía italiana— el gobierno italiano dedicó particular atención al sistema de las participaciones estatales. Dicha atención acabó por acelerar tanto este sistema como el IRI en función de finalidades extraeconómicas y, de todos modos, para vincular en lo posible su acción al estrecho ámbito nacional.

A partir de la segunda mitad de los años sesenta, la verdadera preocupación ha sido siempre hacer que las empresas de participación estatal respondieran a las necesidades económicas y sociales de la sociedad italiana según las interpretaba el sistema político.

Las verdaderas prioridades que han guiado esta política han sido las siguientes:

- sostener el volumen total de inversiones (independientemente del problema de la eficiencia relativa);

- sostener los niveles de ocupación en general, y en particular los del sector manufacturero del Mezzogiorno;

- atenuar el conflicto sindical, bastante vivaz, sobre todo a partir de finales de los años sesenta;

- amortiguar las consecuencias económicas y sociales de la primera gran crisis petrolífera.

Para probar este planteamiento, que asignaba a las empresas del sector público finalidades extraeconómicas, colocándolas al mismo tiempo en una óptica exclusivamente nacional, citaré sólo dos ejemplos, aunque suficientemente llamativos, tanto por su dimensión como por la claridad con que ilustran el asunto:

- La instalación petroquímica de Ottana (en Cerdeña) —construida por ENI— nace de una indagación sobre el bandidismo sardo, como un instrumento explícito para una transformación social. De hecho, se considera que la industria —una vez que se ha conceptualizado el bandidismo sardo como un fenómeno ligado a una sociedad arcaica— puede ser el instrumento adecuado para modernizar la sociedad y, por lo tanto, para transformar un fenómeno criminal particularmente amenazador para la convivencia social en un residuo arqueológico y, por consiguiente, destinado a desaparecer.

- El V Centro Siderúrgico —que, debido a las diferentes circunstancias derivadas de la guerra del Yon Kippur, el IRI no llegó a concluir, aunque se construyó la gran infraestructura preliminar formada por un puerto industrial— fue programado como respuesta a los motines populares que se desencadenaron en Reggio Calabria reclamando que la ciudad fuera capital de la Región. También la diagnosis se refería a una región atrasada y, por tanto, a una sociedad poco articulada y sin estructuras de mediación, en la que los conflictos sociales acababan por oponer de manera directa a los ciudadanos y al Estado (se recuerda al respecto que para garantizar las comunicaciones entre Calabria —es decir, el continente— y Sicilia el Estado italiano tuvo que recurrir

al ejército). Se trabajó con la hipótesis de que la creación de un gran centro industrial habría de contribuir al surgimiento de un nuevo actor social (la clase obrera), de nuevas estructuras de mediación (por ejemplo, el sindicato) y, en definitiva, a que Calabria saliera de su atraso, favoreciendo así la creación de una sociedad más compleja y, por lo tanto, más moderna.

No se discute aquí lo acertado o no de las hipótesis a partir de las cuales se tomaron las decisiones a las que se refieren estos dos ejemplos. De todos modos, ambos revelan claramente una serie de tendencias. Es preciso poner muy en claro que, aun si las hipótesis formuladas en el caso del bandidismo sardo o en el caso de la revuelta de Reggio Calabria hubieran sido exactas, o si en ambos casos la industrialización hubiera podido ser la respuesta adecuada para resolver problemas específicos, permanece firme un hecho en toda su dura dimensión: la industrialización es el resultado de una serie muy compleja de decisiones, actos e iniciativas y, por lo que concierne al gobierno, es el resultado del empleo de toda la panoplia de los instrumentos de política industrial. Por consiguiente, la distorsión está en el hecho de que se haya podido considerar que una única gran decisión (la construcción de un gran complejo industrial confiado a una de las entidades de participación estatal) pudiera evitar la gran cantidad y complejidad de decisiones y realizaciones necesarias para inducir una transformación social tan terriblemente compleja como es aquella en la que se piensa cuando se propone la industrialización de una región.

Esta distorsión puede explicarse mejor teniendo en cuenta

que el instrumento de las participaciones estatales había demostrado en su historia gran ductilidad y eficacia operativa. La brevedad de la exposición no me permite hacer un análisis tan articulado y detallado como merecería el problema en cuestión.

Se sabe también que cualquier realidad siempre es más compleja que las descripciones que podemos dar de ella. Pero me parece que el juicio de síntesis es claro: entre el final de los años sesenta y el inicio de los años setenta las empresas con participación estatal han comenzado a perder su propia identidad como empresas económicas. Su uso «social», encerrándolas en una lógica nacional, las dejaba fuera de la realidad y del dinamismo de la economía mundial. Por esto mismo, disminuía su exposición al flujo de la innovación; decrecía su capacidad de actuar dentro de un mundo económico cada vez más complejo; el mercado ya no era su punto de referencia natural, mientras crecía su dependencia del Ministerio del Tesoro (que era llamado a cubrir con subvenciones las pérdidas que se iban produciendo). El sistema de premios y castigos estaba orientado cada vez más por el sistema político y cada vez menos por las directrices profesionales de los cuerpos directivos.

En pocas palabras, el soldado se había vuelto prisionero de sus prisioneros.

8. Una presentación de la realidad actual del IRI debe responder también a una pregunta de fondo, tanto más urgente cuanto más se ha tratado de aclarar la realidad de la cual ha nacido el IRI, el papel que esta entidad tiene en la economía italiana y las dificultades a las cuales ha

hecho frente a partir de la segunda mitad de los años sesenta. Y esta pregunta es: ¿En qué dirección se está moviendo el IRI?

Las mencionadas distorsiones en el uso de las empresas de participación estatal han generado una serie de problemas que, como sucede en las sociedades anónimas, encuentran su reflejo final en los balances económicos, que en nuestro caso registran pérdidas y no ganancias. A partir de los primeros años setenta, el monto de estas pérdidas se ha vuelto cada vez más creciente y cada vez más preocupante. La crisis, que se ha evidenciado en los déficit insostenibles de balance, ha impuesto un golpe de timón.

Para que se comprenda mejor la peculiaridad de las empresas de participación estatal con respecto a las empresas nacionalizadas, me parece particularmente significativa la comparación con la situación inglesa.

También en el caso de las empresas inglesas ha sido necesario un cambio de rumbo, pero éste ha sido mucho más brusco que en Italia justamente porque Inglaterra había avanzado mucho más en el plano institucional, de manera que el cambio de rumbo ha sido también un cambio político y ha tenido un impacto mayor.

Puesto que una de las formas de corregir el rumbo ha sido la de proceder a algunas privatizaciones, para comprender mejor la diferencia entre la naturaleza de las empresas del IRI y, por ejemplo, una *public corporation* inglesa, más que analizar los poderes de dirección y control del gobierno bastará examinar de qué manera se puede proceder a una privatización en cada uno de los dos casos.

Una empresa del IRI puede ser vendida sin que sea necesaria una autorización formal del gobierno. Es natural que cuando se trata de la venta de empresas de grandes dimensiones se subordine ésta a la venia de la autoridad gubernamental, pero se trata de un compromiso de negocios que las partes aceptan que se introduzca en la compraventa. De todos modos, no interviene el poder legislativo, mientras que la autoridad gubernamental sólo lo hace cuando las dimensiones objetivas de la venta hacen que su intervención sea, de alguna manera, inevitable.

En cambio, en el caso del proceso de una privatización efectuada por el gobierno inglés es necesario, ante todo, transformar —con una acción legislativa— la *public corporation* en una sociedad por acciones, y a veces reducir o abolir los derechos de monopolio atribuidos por Ley a la misma *public corporation*; sólo en un segundo momento es posible proceder a la verdadera y real venta de la empresa (generalmente, mediante la colocación de acciones entre el público).

Es evidente que en el caso inglés el poder legislativo ha tenido que tomar decisiones para que se den las condiciones jurídicas necesarias para la venta. Esto quiere decir que el gobierno ha tenido que empeñarse con anterioridad a favor de la privatización, tomándola como un capítulo de la propia batalla política. Es lo que ha hecho el gobierno Thatcher en Gran Bretaña (y el gobierno Chirac en Francia).

Como se ha dicho antes, nada de esto es necesario para privatizar las empresas administradas por el IRI. En efecto, el Consejo de Administración de la entidad está habilitado para vender, por

entero o en parte, las empresas que administra, mientras que la acción del gobierno se sitúa en el ámbito de aquellas valoraciones de oportunidad que surgen siempre frente a asuntos económicos de relieve nacional (como ejemplo, basta recordar la acción del gobierno inglés para decidir cuál debería ser el *partner* más idóneo para garantizar la salvación de la Wetsland, la fábrica de helicópteros inglesa).

En definitiva, las empresas del IRI han encontrado los límites de una política nacional miope, pero, para suerte suya, no han sido nacionalizadas. Prácticamente, la orientación del sistema político no se ha alterado, pero el cambio objetivo de la situación económica y la ya irresistible presión de la misma opinión pública han devuelto al *management* la fuerza necesaria para entrar en el camino real de la gestión económica de las empresas; y esto lo permitía el instrumento de las empresas de participación estatal.

La sociedad anónima sigue siendo un instrumento eficaz y dúctil también cuando actúa dentro del sector público: lo que cuenta es que los comportamientos sean correctos. Desde este último punto de vista, la atención a la opinión pública, el respeto a las normas profesionales y el juicio de la comunidad empresarial pueden ser más eficaces para el *management* que la misma legislación.

En el último quinquenio, el primer y decisivo compromiso ha sido el saneamiento. La facturación ha continuado creciendo, pero lo que más cuenta es que ha venido creciendo el margen operativo bruto de manera mucho más que proporcional y, a fin de cuentas, ha ido mejorando el resultado global de la gestión.

Si nos referimos a los datos tomados del balance consolidado del Grupo, se puede señalar que de 1983 a 1987 la facturación ha crecido de 36.887 mil millones a 53.511; el margen operativo bruto ha subido de 5.924 mil millones a 9.940; las inversiones han pasado de 6.309 mil millones a 9.082; el resultado de los sectores industriales ha pasado de un déficit de 3.198 mil millones a uno de 127 mil millones, mientras que el resultado global (que también tiene en cuenta el balance de los bancos participados por el IRI) ha pasado de un déficit de 2.899 mil millones a un beneficio de 190 mil millones. Se trata de un resultado muy modesto, pero es también el segundo beneficio consecutivo de balance que el IRI registra tras 12 años seguidos de pérdidas. De manera aún más significativa, siempre entre 1983 y 1987, el *cash-flow* ha pasado de los 220 mil millones de 1983 (cuando su relación con las inversiones era equivalente al 0,03 por 100) a 6.730 mil millones (con una relación que, aun no habiendo logrado el valor de 1 a 1, es siempre superior al valor de 0,60 por 100).

En definitiva, me parece que puedo decir que las empresas del IRI han recuperado credibilidad. El problema que sigue dominando la escena es el de la *Fin-sider* (la *holding* siderúrgica del IRI), que está haciendo frente ahora a los problemas ligados a un severo plan de reestructuración que debería permitirle volver a ser competitiva económicamente en el lapso de un par de años (aunque el acero no recuperará, al menos en Italia, el *rol* decisivo —y económicamente rico— que ha jugado desde la postguerra hasta finales de los años sesenta).

Mientras que el saneamiento

del IRI ha sido una fase inevitable, las perspectivas de crecimiento están ligadas esencialmente a tres directrices estratégicas:

- la intervención en las grandes redes;
- la actividad de *engineering*;
- la internacionalización.

En cuestión de grandes redes y, paralelamente, en materia de *engineering*, el IRI posee un *currículum* estimable. En su favor se pueden alegar el proyecto y la construcción de la red de autopistas; la creación y el desarrollo de una gran compañía de bandera en el transporte aéreo; la conclusión, potenciación y gestión del sistema de telecomunicaciones, y la creación del sistema televisivo nacional (para limitarnos a los hechos más salientes).

En razón de sus dimensiones, de las experiencias acumuladas y de su colocación mercadológica, el IRI debe comprometerse en la realización de algunos grandes programas de modernización del país, pensando en la potenciación y el enriquecimiento de la red de telecomunicaciones, particularmente en la perspectiva, cada vez más madura, de una red que no solamente transporte sonidos, sino también imágenes y datos. La combinación de tecnologías denominada telemática deberá contribuir al crecimiento y, al mismo tiempo, a la renovación de la ya consolidada red de telecomunicaciones.

Se puede hacer un comentario análogo sobre la red de los diferentes sistemas de transporte y de las grandes infraestructuras territoriales. Se trata de acrecentar, más con adecuadas inyecciones de tecnología y de cono-

cimientos organizativos que con la construcción de obras públicas, la eficiencia del sistema de transportes y, más en general, de toda la organización territorial.

Es evidente que las perspectivas que acabamos de señalar implican la exigencia de focalizar y potenciar las capacidades de *engineering* que están presentes en el IRI, que deberán converger también para activar y potenciar procesos de innovación conexos con la electrónica, la energía, el sector aeroespacial y los servicios financieros.

De aquí parte una tercera vía: la de las grandes relaciones internacionales. La línea de los acuerdos internacionales sirve para recuperar el tiempo perdido, para que las empresas del IRI salgan de un cierto aislamiento cultural aun antes que económico, para comprometerse más eficazmente en los sectores más innovadores. Objetivos que son todos de tales dimensiones que a menudo quedan fuera de nuestro alcance.

De hecho, más allá de los múltiples problemas con los cuales todas las empresas se enfrentan actualmente, sobre las perspectivas de desarrollo de las empresas del IRI pesa igualmente una hipoteca dimensional. Si el IRI es un grupo de dimensiones mundiales, las sociedades que forman parte de él se colocan sólo en unos pocos casos en los primeros puestos de las clasificaciones internacionales; y si es verdad que la globalización de los mercados ha de llevar a una dura selección, a la que sobrevivirán sólo unas pocas empresas de grandes o muy grandes dimensiones, corremos el riesgo de encontrarnos en posiciones marginales en casi todas nuestras actividades, con las posibles, pero

no confortantes, excepciones de la siderurgia y del sector de astilleros. La mayor empresa aeroespacial del IRI no logra colocarse en uno de los diez primeros puestos del escalafón mundial; la más grande empresa de equipos para telecomunicaciones del IRI no logra la décima parte de la facturación de los mayores grupos americanos o europeos; la sociedad de microelectrónica de IRI (la SGS) ha logrado una posición visible en el escalafón mundial únicamente después de haberse asociado con la Thomson. El IRI corre el riesgo de presentarse como un gigante que en realidad está constituido por una confederación de enanos. Italia es un país en el que prospera la pequeña y mediana empresa, pero en los sectores de tecnología más adelantada —como el aeroespacial, el de electrónica y el de instalaciones— ser pequeños no significa ser bellos, sino únicamente ser débiles.

Las difíciles condiciones del mercado internacional imponen a las empresas del IRI un salto cualitativo y de dimensión, además del necesario cambio de mentalidad.

Nuevo orden económico, realización y potenciación de las grandes redes de infraestructura, *engineering* y soporte de los sectores de elevada innovación, crecimiento de las empresas en una dimensión internacional; éstas son las metas en relación a las cuales tiene que medirse hoy el Grupo IRI.

En el campo de estas nuevas tareas se juega el IRI su posibilidad de continuar siendo una estructura básica en el orden económico italiano.