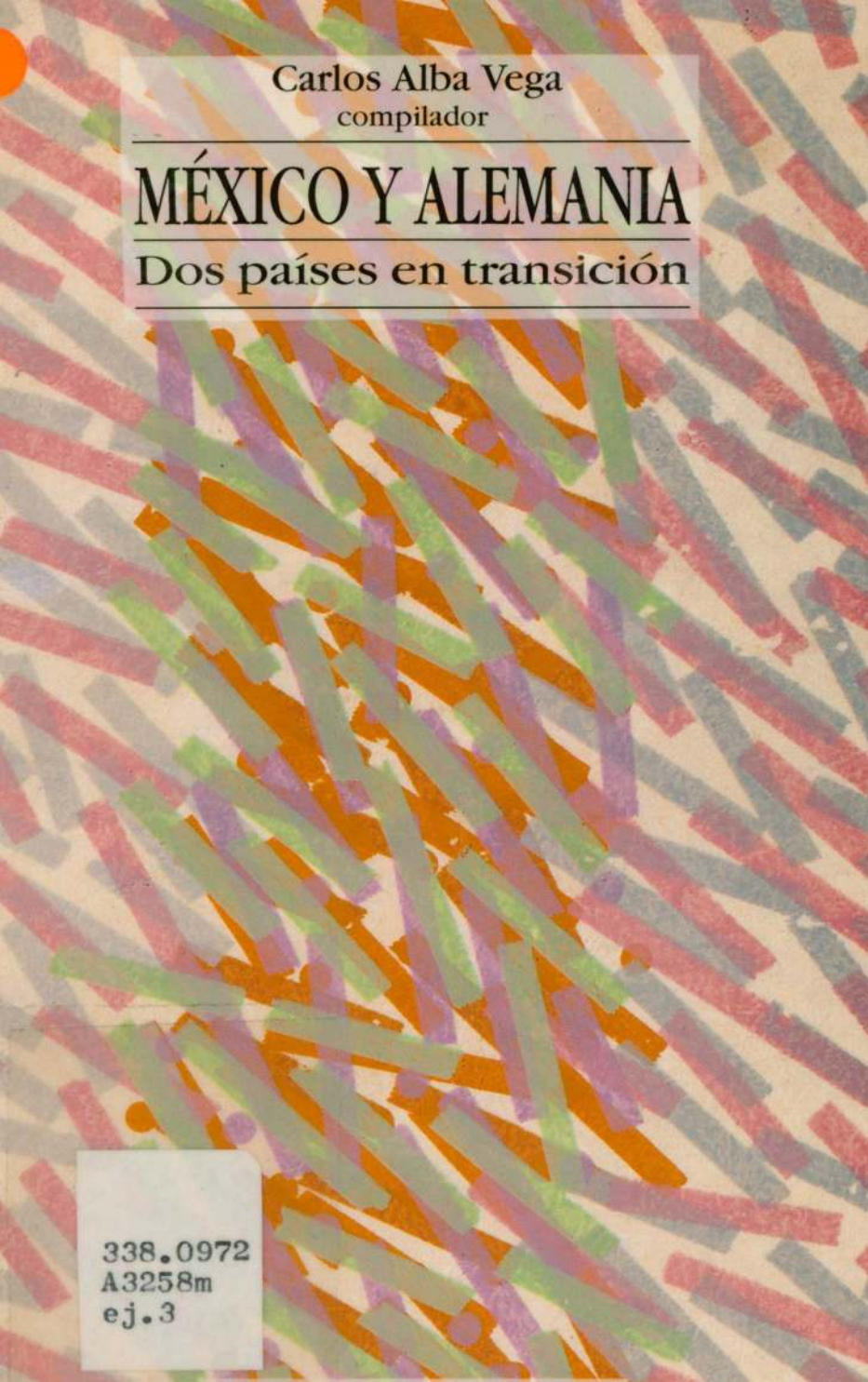




Carlos Alba Vega
compilador

MÉXICO Y ALEMANIA

Dos países en transición

338.0972
A3258m
ej.3

MÉXICO Y ALEMANIA
Dos países en transición

MÉXICO Y ALEMANIA

Dos países en transición

Carlos Alba Vega
compilador

Biblioteca Daniel Costo Villegas
EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.



EL COLEGIO DE MÉXICO

338.0972

A3258m

Alba Vega, Carlos, comp.

México y Alemania : dos países en transición / Carlos Alba Vega, compilador. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1996.

215 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-0679-7

1. Industrialización-México. 2. Industrialización-Alemania. 3. México-Política Industrial. 4. Alemania-Política Industrial. 5. México-Relaciones económicas exteriores-Alemania. 5. Alemania-Relaciones económicas exteriores-México.

Portada de Mónica Diez-Martínez

Ilustración de la portada: Vicente Rojo, Fragmento de serigrafía impresa a seis tintas sobre papel amate del libro *Lluvia de noviembre*, con poemas de David Huerta, México, Ediciones Multiarte, 1984.

Primera edición, 1996

D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.

ISBN 968-12-0679-7

Impreso en México/*Printed in Mexico*

ÍNDICE

Introducción, <i>Carlos Alba Vega</i>	9
I. Federalismo y política industrial en Alemania, ante el trasfondo de la integración europea, <i>Ruediger Soltwedel</i>	29
Federalismo	29
Política industrial	40
La integración europea y la política industrial: ¿nuevas tareas para la CE?	44
II. Federalismo, regiones y política industrial en Nuevo León, México, y Westfalia del Rhin del Norte, Alemania, <i>José Luis Méndez</i>	51
Discusión teórico-metodológica	54
La política industrial en el Ruhr y Westfalia del Rhin del Norte	57
La política industrial en Monterrey, en particular, y Nuevo León, en general	67
Comentarios finales	75
Fuentes de información	79
Bibliografía	80
III. Relaciones comerciales entre México y Alemania, <i>Christian J. Röhr</i>	85
Desarrollo de las relaciones comerciales	85
La importancia del comercio bilateral	88
Exportaciones alemanas	89
Exportaciones mexicanas	92
Expectativas para el intercambio bilateral	93
Exigencias para un mayor equilibrio del comercio bilateral	95
Fuentes	98
IV. Relaciones empresariales entre México y Alemania, <i>Carlos Alba Vega</i>	101
Relaciones económicas entre México y Alemania	101
Inversionistas y empresarios alemanes ante el Tratado de Libre Comercio	113
Perspectivas	123
Entrevistas realizadas en Alemania, mayo de 1994	130
Entrevistas realizadas en México	131

V. El modelo sindical alemán frente a la crisis del corporativismo mexicano, <i>Ilán Bizberg</i>	133
Modelo consensual de relaciones industriales: Alemania y los pequeños países de Europa	136
El caso mexicano: ¿hacia la recomposición del corporativismo?	143
VI. La modernización productiva en Alemania y sus implicaciones para empresas alemanas en México: entre imitación e innovación, <i>Ludger Pries</i>	153
¿Globalización y homogeneización de la producción y del trabajo?	153
Universalismo y particularismo en los sistemas de producción	154
Tendencias de la modernización productiva y del cambio del trabajo en Alemania	160
Situación y cambios en empresas alemanas en México: el caso de la Volkswagen	168
Conclusiones: cabos sueltos de la nueva globalización	173
Bibliografía	174
VII. La unificación de Alemania: ¿oportunidad u obstáculo para la europeización de Europa?, <i>Marianne Braig y Klaus Voy</i>	177
La comunidad europea, ¿una alternativa frente al estado nacional?	177
Europa, una fortaleza comercial	180
Sistema monetario europeo: hegemonía del marco alemán	182
Mercado interno y unión monetaria	184
Una Europa federal o una Europa de Estados autónomos competitivos	186
Bibliografía	186
VIII. Partidos políticos y sistemas electorales en México y Alemania, <i>Francisco Gil Villegas M.</i>	189
Introducción	189
El Partido Social Demócrata (SPD)	195
El Partido Liberal Demócrata	198
Otros partidos: verdes y comunistas	200
Sistema electoral	200
La conexión electoral	201
Gobiernos de partidos	202
Los partidos políticos en México y las elecciones de 1994	204
El PRD y las causas de su fracaso electoral	205
El PAN en las elecciones del 21 de agosto	210
La victoria del PRI y el mandato de gobierno que obtuvo Ernesto Zedillo	213

INTRODUCCIÓN

CARLOS ALBA VEGA*

Este libro tiene su origen en un encuentro de reflexión y análisis sobre Alemania y México auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer y El Colegio de México. El propósito de tal reunión fue poner en contacto a académicos de ambas naciones para ampliar el diálogo y el intercambio sobre estos países, por una parte, tan diversos en razón de sus situaciones históricas, económicas, políticas y culturales; y por la otra, con un interés muy antiguo en conocerse y acercarse.

Por ambiciosa que fuera, la comparación se constituyó como una preocupación central: observar los procesos de transiciones económica y política que experimentan ambas naciones a finales del sigloxx. Las grandes transformaciones económicas y políticas de los años ochenta que vivió gran parte del planeta ocurrieron con especial vigor en estos países. En Alemania, por la caída del muro de Berlín, símbolo de su proceso de unificación política; y también por su participación y su papel económico destacado en la construcción de la nueva Europa comunitaria. En México, por sus crisis recurrentes y los esfuerzos por salir de ellas a través del abandono del antiguo modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en la fuerte presencia del Estado en la economía, a cambio de otro que supuso una profunda reforma del Estado y una amplia liberalización de la economía en manos de empresarios nacionales y de grandes corporaciones multinacionales. En el contexto de la globalización y de formación de bloques económicos regionales, México decidió cambiar de manera notable el tipo de

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales.

relación que había mantenido históricamente con Estados Unidos y buscó la creación de una zona de libre comercio de América del Norte, junto con su vecino y con Canadá. En el campo político, la competencia electoral y el pluralismo se están abriendo camino con dificultades. Ha habido varias reformas políticas recientes; el Partido Revolucionario Institucional que se constituyó durante cerca de 60 años como un partido casi único, ha debido ceder al PAN el gobierno de cuatro entidades federativas y más de cien municipios, aparte de algunos municipios que son presididos por el Partido de la Revolución Democrática. Sin embargo, esta transición política se ve empañada por la reaparición de fenómenos de diverso contenido que inciden en la inestabilidad política y económica: la violencia y los asesinatos de líderes políticos y religiosos, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, la incapacidad de controlar el narcotráfico.

Observados desde una perspectiva bilateral y de largo plazo, al creciente intercambio entre México y Alemania en los órdenes cultural, económico, político y tecnológico, se añade ahora el mutuo interés por el valor estratégico que cada uno de estos países tiene en la formación de estas nuevas regiones económicas: Alemania, en la Unión Europea; México, en la zona de Libre Comercio de América del Norte. Aquel país es el principal socio comercial de México en Europa; esta nación es una de las principales prioridades de Alemania en América Latina.

Las relaciones gubernamentales entre ambos países se han estrechado en los últimos años si se toma en cuenta el creciente número de visitas oficiales de alto nivel. Desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países, cinco presidentes mexicanos han visitado Alemania y tres presidentes alemanes han hecho viajes oficiales a México. En los últimos cinco años se han registrado más de quince visitas a nivel de jefes y secretarios de Estado. Se han firmado varios convenios sobre asuntos de reciprocidad en asistencia jurídica, sobre consultas bilaterales en materia de política exterior, sobre la supresión de visas para turistas, así como de cooperación científica, tecnológica, cultural y ambiental. También se han iniciado los intercambios de visitas de grupos parlamentarios de ambos países para ponderar las posibilidades de establecer una cooperación interparlamentaria.

Existe también un tipo de relaciones bilaterales entre ambos países que escapa al ámbito de los vínculos gubernamentales, las cuales adquieren cada vez más importancia por su influencia social, cultural y política. Las principales se han establecido a través de los partidos políticos, las fundaciones, los sindicatos, las universidades, las iglesias y otras organizaciones no gubernamentales de ambos países.

Cada uno de los partidos alemanes tiene en México una fundación próxima a su ideario: la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) es cercana a la Unión Demócrata Cristiana (CDU), la Friedrich Ebert Stiftung (FES) es afín al ideario socialdemócrata (SPD), mientras que la Friedrich Naumann Stiftung está vinculada al Partido Liberal Demócrata (FDP). Estas fundaciones, algunas de las cuales funcionan en México desde hace cerca de 25 años (FES), brindan diversos tipos de apoyos: programas de desarrollo destinados a obreros y campesinos, promovidos por organizaciones no gubernamentales; capacitación técnica e investigación; encuentros de análisis y debate socioeconómico y político; promoción del arte; becas para la realización de estancias de expertos mexicanos en Alemania; asesoría científica y tecnológica sobre protección del medio ambiente; publicaciones académicas y científicas; apoyo para visitas de académicos, sindicalistas y miembros de partidos políticos de México a Alemania. El PRI ha mantenido contactos con la Unión Demócrata Cristiana (CDU), del Partido Social Demócrata (SPD) y el Partido Liberal Demócrata (FDP). La fundación Cambio XXI, del PRI, ha sido el principal interlocutor en México de la Fundación Friedrich Naumann, del Partido Liberal Demócrata. El PAN ha estado en relación especialmente con el partido de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), mientras que el Partido de la Revolución Democrática guarda una relación especial con el Partido Social Demócrata (SPD). Las grandes centrales sindicales de México mantienen también intercambios de visitas con organizaciones gremiales de Alemania, como la Confederación de Sindicatos Alemanes (DGB).

Las iglesias católica y evangélica de Alemania brindan diversos apoyos en México. La Iglesia evangélica alemana tiene vínculos religiosos y financieros con la congregación evangélica de la colonia alemana. La Iglesia luterana está presente en México a través de la

organización Pan para el Mundo, que se ocupa de proyectos relacionados con la problemática de la mujer, a través de organismos mexicanos. La Iglesia católica alemana brinda ayuda de manera indirecta, a través de la Iglesia católica mexicana, para ser aplicada en obras sociales en orfanatorios, para damnificados (los de los sismos de 1985), o en programas de vivienda, de educación para adultos o de combate a la pobreza. El organismo de asistencia Caritas Alemania, a través de su contraparte mexicana, brinda ayuda a los ancianos. Otro tipo de fundaciones alemanas que trabajan en México con contrapartes locales son la Asociación Alemana para la Educación de Adultos (dvv) y la Asociación Alemana-Mexicana de Juristas.

Alemania participa también en México a través del apoyo para la capacitación técnica industrial. Ésta es una adaptación del sistema de formación dual, de gran tradición en aquel país, en el cual la empresa se hace cargo de la parte práctica, mientras que paralelamente se imparte en la escuela, financiada por el Estado, la parte teórica complementaria. Esto permite que la formación profesional se efectúe bajo las mismas condiciones en que se trabajará posteriormente.¹

Entre los principales centros de formación para el trabajo inspirados en el sistema dual, cuyos programas, dependiendo de cada centro, tienen una duración de 2 o 3 años, destaca la Escuela de la Volkswagen en Puebla (1966), la cual ha capacitado hasta 1995 a 2 000 obreros especializados.² También son importantes: el Centro de Capacitación para la Industria Química (Ceciq)(1986) en Ecatepec, Estado de México, apoyado por BASF, Química Hoeschst y Bayer; el de Siemens en Guadalajara (1987); el de Mercedes-Benz en Toluca (1992) y el Centro Mexicano Alemán de Capacitación Industrial y Comercial, A.C. (Cemac) (1985) en la ciudad de México, donde se imparte capacitación para el desempeño de oficios comerciales y de administración industrial. El

¹ Lorenza Villa Lever: "En busca de nuevas formas de vinculación escuela-empresa. El caso de las Universidades Tecnológicas y de la Escuela de la Volkswagen", Ponencia presentada en Annual Congress of Comparative International Education Studies, Boston, marzo de 1995.

² Entrevista al profesor Antonio Martínez Genis, jefe de departamento, Escuela de Capacitación de Volkswagen de México, Puebla, marzo de 1995.

Cemac sirve también como enlace entre varias empresas y los centros de capacitación. Existen, además, otros centros de formación para el trabajo que cuentan con apoyo de Alemania, como el Catex para la industria textil, y el ICIC de la industria de la construcción.

La Fundación Alexander von Humboldt y el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) tienen representaciones en la república y difunden la cultura y el intercambio académico y científico en Alemania por medio de becas a nivel universitario y de posgrado, por ejemplo, para investigar en la Biblioteca Iberoamericana de Berlín, donde se encuentra el mayor acervo sobre México en Europa. El sistema de institutos Goethe está orientado a la enseñanza del alemán y a la difusión de actividades académicas, científicas, culturales y artísticas. El Colegio Alemán, establecido en las ciudades de Guadalajara, México, Puebla y Tijuana, es otra alternativa para el aprendizaje de ese idioma. Existen también los centros de lenguas extranjeras de la Universidad de Guadalajara, de la Universidad Autónoma de Nuevo León y de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde se imparten cursos de alemán, y en esta última institución se emite por radio un curso de alemán desde hace muchos años. La institución Inter Naciones difunde también la cultura y la presencia alemana en México a través de una amplia gama de medios de comunicación.

La presencia de México en Alemania, aunque es mucho menor en razón de la asimetría entre los dos países, tiene lugar por diversos medios, en parte promovidos de manera oficial por aquel país, como las campañas publicitarias para atraer turismo; en parte, por medio de conferencistas mexicanos invitados generalmente por instituciones alemanas. También hace su labor el propio turismo alemán. Son muchas las instancias alemanas que alientan los intercambios y la presencia cultural entre ambos países; tales son, por ejemplo, los cursos de filología hispánica y de "latinoamericanística" impartidos en varias universidades. Por tales razones y por el peso lingüístico del castellano, estimulado en su aprendizaje por la antigua relación de Alemania con España (acrecentada con la incorporación de este país a la Comunidad Europea y con el crecimiento del turismo de norte a sur) y con los países latinoamericanos, es mayor el número de alemanes que hablan el español

que el de mexicanos que dominan el alemán. Otros instrumentos importantes de intercambio son las traducciones de los principales escritores de cada país; la Feria Internacional del Libro de Frankfurt, que en 1992 tuvo a México como tema central y la cual en varias ocasiones ha difundido las obras de escritores mexicanos; la exposición industrial alemana Technogerma'94 que escogió a México como sede ese año.

Los intercambios culturales han crecido en ambos sentidos en los últimos años a través de la presentación de grupos artísticos de música, teatro y danza alemanes en varios festivales de México (Cervantino, de la Ciudad de México, del Centro Histórico) y de mexicanos en Alemania (Iberoamericano de Hamburgo, Entre Dos Mundos, Feria Internacional de Teatro Latinoamericano de Colonia). También se han efectuado varios convenios importantes de colaboración desde los años sesenta, como el auspiciado por la Comunidad Alemana de Investigación para el estudio de la geografía y la historia del eje Puebla-Tlaxcala. Otro proyecto pionero de investigación desarrollado durante los años setenta fue el estudio comparado de las regiones turísticas de México, animado por geógrafos de la Universidad de Maguncia.³ Existen además cerca de 10 universidades mexicanas y de 20 alemanas que tienen convenios de colaboración en los campos como el de la arqueología maya, el medio ambiente, las ciencias físico-matemáticas o la biomedicina.

Un resultado del creciente esfuerzo de ampliación y profundización de las relaciones entre los dos países es la Comisión México-Alemania 2 000, creada en julio de 1991 como un mecanismo bilateral con carácter autónomo, constituida por asesores gubernamentales, del sector privado y de la comunidad científica de ambas nacionalidades. Este organismo, pionero en su género para Alemania, tiene como propósito determinar el nivel actual de las relaciones entre los dos países, examinar sus perspectivas y elabo-

³ Véase E. Gormsen, en colaboración con R. Kreth, H., Schürmann, H.-O. Waldt, W. Wendel, *El turismo como factor de desarrollo regional en México*. Informe preliminar. Geographisches Institut der Johannes Gutenberg Universität, Mainz, República Federal de Alemania, 1977.

rar recomendaciones concretas al respecto. El tema fundamental con el que inició sus trabajos esta comisión fue el de las perspectivas de México hacia el año 2000, cuyo informe final fue publicado en castellano y alemán en diciembre de 1993. Se trata de un importante estudio que presenta la situación y las perspectivas de ambos países para el año 2000. Contiene también un diagnóstico y recomendaciones de las relaciones mexicano-alemanas en los órdenes político y social, económico, tecnológico, los intercambios culturales y académicos y las imágenes recíprocas. Finalmente, ofrece los principales retos de México y Alemania para el siglo xxi, en donde destaca el diálogo interregional, el potencial para la cooperación y formula muchas recomendaciones.

Otra muestra de este creciente interés en la relación entre ambos países, sobre el campo académico, la constituye este libro en el que participan investigadores de ambas naciones. En algunos casos, los mexicanos investigan por primera vez sobre Alemania y los alemanes sobre México; en otros, establecen comparaciones entre los dos países. Los principales temas abordados se refieren al federalismo y las políticas industriales regionales; las relaciones comerciales y empresariales; la inversión y las estrategias de las empresas alemanas en México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; el sindicalismo; los cambios en los sistemas productivos y de trabajo en Alemania y en las empresas alemanas en México como consecuencia de la globalización económica; la cuestión de la unificación de Alemania y del papel desempeñado por el marco, en interacción con los cambios que están ocurriendo en la Comunidad Económica Europea; los partidos políticos y los sistemas electorales.

El libro está organizado de la siguiente manera: en el capítulo I, Ruediger Soltwedel examina el tema del federalismo y la política industrial en Alemania en el marco de la integración europea. La pregunta central que aborda el investigador de la Universidad de Kiel es la siguiente: ¿Dónde debiera emplazarse la política industrial, en la Unión Europea o en los diferentes estados miembros? Para adentrarse en el tema, su texto examina algunas de las peculiaridades del sistema federal de Alemania: las atribuciones de las comunas o municipios, de los estados federados o *Länder*, y las de la federación o *Bundestag*. El tema de la descentralización cobra

especial interés para la comparación con México, en especial la cuestión tributaria. Soltwedel presenta los distintos tipos de impuestos que existen en su país; describe cuáles corresponden a cada uno de los niveles de gobierno y aborda el problema de la compensación financiera entre la federación y los estados (vertical), entre unos estados y otros (horizontal) y entre los municipios. Aborda algunos de los problemas planteados por la unificación de Alemania, como el de la transferencia de recursos del oeste hacia el este y la creación de un Fondo de la Unidad Alemana. Es interesante examinar los resultados de la aplicación de instrumentos de este tipo para confrontarlos con el proceso de cambio económico y político en México. A partir de la crisis de 1982, las políticas de ajuste y cambio estructural, así como el proceso de liberalización económica, han propiciado la reestructuración económica que tiene consecuencias en el reordenamiento del territorio, en el sistema productivo y en el mercado de trabajo. ¿Cómo contrarrestar el aumento progresivo en las desigualdades regionales (entre algunos espacios del norte *versus* el sur), sectoriales (empresas intensivas en el uso de tecnología, capital y organización *versus* proliferación del sector informal) y sociales (concentración del ingreso *versus* crecimiento del desempleo y subempleo?) ¿Qué lecciones pueden derivarse de los aciertos y las fallas de la experiencia alemana para una mejor distribución de los recursos fiscales en México?

El argumento que subyace en el capítulo de Soltwedel es que el crecimiento económico y la disminución de las desigualdades regionales y sociales pueden conseguirse mejor por conducto de un proceso de liberación y racionalización económica que a través de decisiones políticas. Para el autor, el sistema de compensación financiera incrementa las competencias a nivel federal en detrimento de los estados y municipios.

En relación con la política industrial alemana, el autor analiza el carácter contradictorio de los subsidios "transitorios" del gobierno a ciertos sectores y argumenta que la política industrial sólo ha prolongado el declive de sectores industriales en crisis (carbón, acero, industria naval), pero no ha podido evitarlo. En lo que concierne a la integración europea y la política industrial, Soltwedel es crítico ante las que considera medidas proteccionistas, las

cuales consisten en subsidios y barreras comerciales frente al exterior. Para él, uno de los retos que enfrenta la Comunidad Económica es evitar intervenciones contrarias al mercado para no desencadenar espirales intervencionistas que podrían afectar la eficiencia.

El capítulo II de José Luis Méndez: "Federalismo, regiones y política industrial en Nuevo León, México, y Westfalia del Rhin del Norte, Alemania", es un interesante contrapunto al primer texto que reclama mayor libertad a las fuerzas del mercado y menor intervención del Estado. Para emprender una comparación entre países marcados por enormes asimetrías y diferencias históricas, económicas y políticas, Méndez fundamenta las razones de índole teórica, metodológica y empírica que lo llevan a establecer esa analogía que, entre otros, tiene el objetivo de poner a prueba un modelo de políticas públicas. Para tal propósito, ubica su análisis a nivel intermedio, ni el nacional ni el local: el subnacional o estatal. Así, examina los problemas y las diversas crisis que afrontaron regiones industriales pioneras de los dos países, la cuenca del Ruhr y la ciudad de Monterrey, y las políticas y programas de apoyo que se emprendieron para hacerles frente en ambas partes. Para el caso de Alemania, Méndez hace un seguimiento de las acciones que se desarrollaron a través de programas de infraestructura, incentivos financieros a las empresas, ayuda a desempleados, servicios educativos y de investigación, programas de vivienda, mejoramiento urbano y del medio ambiente. Todas estas políticas son evaluadas en cuanto a sus logros, su alcance y sus problemas.

Para analizar el caso de Monterrey, Méndez hace notar de entrada que en México tanto los municipios como las entidades federativas tienen mucho menor capacidad política y financiera que en Alemania, no sólo por el menor nivel de riqueza, sino por la mayor centralización económica, política y administrativa. Por tal motivo, la política industrial subnacional habría sido de tipo pasivo y consistiría en mínimas concesiones fiscales, la venta subsidiada o el regalo de terrenos, el control laboral y cierto apoyo en infraestructura. En razón del fuerte impacto que la crisis de 1982 tuvo sobre Monterrey (alto desempleo e inflación, escaso crecimiento, carencia de recursos federales), el gobierno emprendió una política industrial activa por medio del diseño del primer Plan

Estatad de Desarrollo, la lucha por la autonomía del gobierno del estado en la programación del gasto, la creación del Consejo Estatal para el Financiamiento y Desarrollo Industrial con el propósito de descentralizar el crédito, y el establecimiento de algunos fideicomisos para apoyar a la micro y pequeña industrias, tales como Fomicro y Promofin. En la medida en que a lo largo de los años ochenta se agudizó la crisis, el gobierno del estado, en colaboración con los empresarios, tomaría nuevas medidas que son examinadas por el autor, tales como el fomento de las exportaciones (Proexport), las maquiladoras, las microempresas y, de alguna manera, el desarrollo tecnológico.

Una diferencia notable entre los casos examinados es que en el alemán se presenta la intervención de cinco niveles de gobierno en las políticas públicas: local, subregional, estatal, federal, supranacional. Otra discrepancia notable entre los dos estudios es el alto nivel de desarrollo de la región alemana y de los recursos invertidos para reactivarla, en contraste con el caso mexicano. Finalmente, Méndez examina el papel desempeñado por diversos tipos de actores en los dos casos: partidos políticos, actores estatales, semi-estatales y privados, empresarios, obreros, universidades, asociaciones civiles, y analiza también la forma en la que se diseñan las políticas y los programas en ambos países.

En el capítulo III Christian Röhr centra su interés en el examen de las relaciones comerciales entre México y Alemania a partir de 1988. Destaca que esta relación económica manifiesta un fuerte y creciente desequilibrio en contra de México, el cual es motivo de preocupación en los dos países: México compró 5.4 veces más de lo que vendió a aquél en 1993. Hasta 1992 el volumen de ventas en ambas direcciones creció en forma constante, pero en 1993 cayó por primera vez en muchos años, como consecuencia de la recesión en los dos países. Alemania, que tradicionalmente había sido el segundo socio comercial, es desplazado al tercer lugar por Japón, mientras que otros países ganan posiciones en forma continua, tales como Canadá, España y Francia.

Una de las ideas centrales de este trabajo sostiene que la relación desequilibrada del comercio exterior mexicano se expresa también en otros órdenes: la marcada y creciente concentración de las exportaciones de México hacia Estados Unidos, la poca impor-

tancia que tiene México a nivel mundial como proveedor de Alemania, ya que ocupa el lugar 55 y está muy por debajo de otros países latinoamericanos como Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela, a pesar de que es el primer importador latinoamericano de Alemania, junto con Brasil.

Röhr analiza el tipo de productos intercambiados por México y Alemania y muestra una diferencia notable en relación con el comercio de México con otros países: las principales exportaciones de Alemania son los productos terminados, principalmente para la industria automotriz, máquinas para la industria textil, máquinas-herramientas, productos eléctricos y electrónicos, farmacéuticos, ópticos y de precisión. Eso lo lleva a una conclusión importante, en lo que respecta a Alemania: México está invirtiendo no en bienes de consumo sino de capital, destinados en parte a modernizar su planta productiva. En contrapartida, sus principales exportaciones hacia Alemania consisten en bienes terminados, fabricados principalmente por subsidiarias alemanas radicadas en México, particularmente las partes automotrices que se comercializan entre filiales de la misma firma, productos eléctricos y máquinas de escribir. En su pronóstico sobre el futuro de las relaciones comerciales, el autor considera que puede ser favorable. Para él, las reformas del Estado y de la economía en México, así como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, juegan en favor de una expansión de los intercambios. Sin embargo, considera que tanto el gobierno como el sector privado tienen mucho por hacer: ampliar y mejorar la infraestructura, despertar el interés del empresario mexicano por el mercado alemán, buscar y difundir información, otorgar créditos, emprender la diversificación de las exportaciones, promover la iniciativa de los potenciales exportadores mexicanos, participar en ferias, etcétera. En síntesis, contribuir a un cambio en la cultura empresarial.

En el capítulo IV se hace una evaluación general del comercio entre los dos países, y de la inversión directa alemana en México; además, se ofrecen las principales percepciones y posiciones de inversionistas y dirigentes económicos alemanes en su país y en México, sobre los cambios ocurridos en este último país, especialmente sus expectativas ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El trabajo muestra que el dinamismo del comercio entre los dos países se debe a las exportaciones de Alemania, no a las de México. Sostiene, también, que la mayor parte de estas últimas son realizadas por unas cuantas empresas: tres o cuatro firmas son responsables de dos terceras partes del total. Las razones de este comportamiento dispar tienen que ver con la evolución de la economía de cada país. En México, influyeron sin duda los grandes cambios económicos y políticos, que tuvieron severos costos sociales. Por la apertura, muchas empresas se vieron obligadas a modernizar su equipo tecnológico para hacer frente a la competencia mundial en su propio territorio. Además, la sobrevaluación del peso hasta diciembre de 1994 fue una dificultad adicional para exportar. Desde el ángulo de Alemania, el comercio bilateral ha estado influido por la contracción de su economía debida a múltiples factores: los costos sociales de la unificación, la pérdida de competitividad internacional, el aumento del desempleo. Esos factores hacen que las exportaciones de Alemania sean vitales para su recuperación.

Si durante muchos años y hasta 1991 Alemania ocupó el segundo lugar como inversionista en México, gracias a las 298 empresas con inversión de este país, desde 1991 Gran Bretaña la desplazó al tercer lugar. Existen proyectos y expectativas de inversión por parte de algunas grandes empresas alemanas que se pueden agrupar en tres sectores importantes: la industria automotriz y de autopartes (BMW, Volkswagen, Mercedes-Benz, Bosch); la industria eléctrica y electrónica (Siemens, Osram, Braun); y la industria química (BASF, Hoechst, Bayer). Sin embargo, las inestabilidades económica, política y social que estallaron en 1994 modificarán en el corto plazo las previsiones que se tenían. Además, el comportamiento de la inversión alemana estará muy influido por los cambios económicos y políticos de Europa del este, y también por su prioridad otorgada al Asia (incluida China), considerada como la región con mayor dinamismo económico para las próximas décadas.

En este capítulo se presenta el caso de una gran empresa alemana implantada en varias regiones del mundo, para mostrar el conjunto de factores que firmas de este tipo deben tomar en consideración para decidirse a invertir en determinada región.

También se ofrecen los principales argumentos de los inversionistas alemanes sobre sus esperanzas, interrogantes, reservas y temores en torno al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Se advierte en este capítulo que la inversión alemana también está altamente concentrada en términos geográficos: la ciudad de México y su área inmediata de influencia: Puebla y Toluca. Otros lugares que destacan son Guadalajara y Monterrey. Sin embargo, las nuevas inversiones tienden a desconcentrarse de la ciudad de México, principalmente hacia el norte, bajo la influencia del TLC. Para finalizar, el texto examina algunas características de las inversiones alemanas en comparación con las de otros países e identifica algunos obstáculos y ventajas para el futuro.

En el capítulo V, Ilán Bizberg analiza las características del sindicalismo alemán y las posibilidades de transformación del sindicalismo mexicano. Dejando de lado la cultura y el nivel de desarrollo de ambos países, contrasta las similitudes y diferencias entre éstos; por una parte, el papel central que tuvieron los estados como agentes de desarrollo socioeconómico y de organización sociopolítica. Por la otra, la centralización del sindicalismo en ambos países. Deja claro que existe una diferencia fundamental entre la central alemana (DGB) y la mexicana (CTM), ya que mientras aquella es autónoma del Estado y no tiene afiliación partidista, ésta ha estado subordinada desde su creación. Por otra parte, mientras que en Alemania se dieron las condiciones de posibilidad para la emergencia de una burguesía nacional, en México la formación del empresariado ha sido más problemática.

El autor advierte que si la unificación alemana ha debilitado al sindicalismo de ese país, no ha destruido sus fundamentos. En cambio, considera que en México las grandes transformaciones económicas y políticas de los años ochenta y noventa tienen consecuencias más profundas sobre el sindicalismo.

Bizberg hace un recorrido panorámico del sindicalismo y su relación con el Estado y con los empresarios en diversos países, tales como Estados Unidos, Francia, Italia, Inglaterra y los países del norte de Europa. Sin embargo, centra su interés en Alemania y en los pequeños países europeos, donde hace notar que la organización sindical es consustancial a la estabilidad social y

política, además de tener una indudable utilidad económica. Desde la crisis de los años treinta y la catástrofe de la segunda guerra mundial, surgió en ellos la necesidad de establecer acuerdos nacionales interclasistas, mecanismos centralizados de concertación para contrapesar su debilidad económica. Según Bizberg, lo que distingue a Alemania y a otros países del centro y norte de Europa de los del resto, es el grado de participación de los trabajadores y de sus sindicatos en los diferentes niveles del sistema de relaciones industriales (a nivel de taller, de consejo de administración; o bien, la representación propiamente sindical por rama de actividad, a través de los comités de empresa, el consejo de dirección y el consejo de supervisión), y su influencia en el establecimiento de las políticas públicas de compensación y de ingresos.

Después de examinar el modelo consensual de relaciones industriales de Alemania y de los pequeños países de Europa, el autor presenta a México como un caso de institucionalización autoritaria y paternalista, donde el Estado concibió la necesidad de una organización centralizada de obreros y empresarios, para constituirlos como correas de transmisión y como interlocutores de sus políticas. La importancia de esta centralización y control sobre los agentes sociales mostraría su vigencia y aun su fortalecimiento en los diversos pactos de estabilización económica firmados desde 1987. Bizberg señala que a diferencia de Alemania, en México no existen mecanismos de concertación a nivel micro, sino una extensión de los mecanismos de control del aparato sindical subordinado al Estado, los cuales se han desgastado notablemente en los últimos años y por lo tanto afectan el control de las grandes centrales y sus posibilidades de establecer pactos a nivel general. Sin embargo, el autor muestra que existen varios tipos de acción sindical en México.

Una de las ideas centrales del texto sostiene que en México no se avanzará hacia la total desregulación sindical —salvo en las maquiladoras de la frontera norte— porque la centralización sindical ha hecho posible el control sobre una de las principales variables que definen la política económica, además de haber logrado imponer la disciplina laboral y electoral y de haber hecho posible el establecimiento de pactos para la estabilización. En las regiones donde ha prevalecido el corporativismo tradicional, se presenta la

tendencia hacia el establecimiento de un núcleo neocorporativo que será la base de una recentralización del poder sindical. Al Estado le interesa mantener la coexistencia de estas dos opciones porque aumenta su margen de maniobra. Por una parte, su apoyo a los líderes tradicionales como reserva de control, resta radicalismo y aumenta el pragmatismo de los nuevos dirigentes. Por la otra, los nuevos líderes, con discursos modernizadores y propositivos, y con mayor legitimidad, son un elemento de presión para que los dirigentes tradicionales sigan subordinados a pesar de que muchas de las políticas los están afectando. Así, el sindicalismo tradicional y el neocorporativo coexisten para beneficio del Estado.

Para Bizberg, la descentralización sindical tampoco parece estar a la vista porque los propios actores sociales involucrados, sindicatos y empresarios parecen estar convencidos de que el esquema actual del pacto tiene grandes ventajas, aunque necesita cambios.

En el capítulo VI, Ludger Pries aborda el problema de los cambios en los sistemas productivos y de trabajo como consecuencia de la globalización económica. El autor se pregunta si las formas y tipos de producción tienden a homogeneizarse, incluidas las condiciones de producción y de trabajo, o a pesar de esa globalización, los países y regiones buscan mantener esas diferencias y conservan idiosincrasias socioculturales que se plasman en sistemas productivos y de trabajo totalmente diferentes. Pries entra así al debate entre universalismo y particularismo que desde los años sesenta se ha movido en forma pendular. Entre los dos extremos, se pueden presentar tres tipos de situaciones: la aplicación total de determinado modelo, la adaptación total de ese modelo a las condiciones socioculturales del país receptor y la experimentación activa, por la cual las filiales de empresas multinacionales sirven como laboratorios de experimentación.

Respecto de las formas de difusión de la información y de los conceptos de modernización productiva, Pries distingue cuatro canales: los especializados por medio de revistas, libros, conferencias y seminarios; los organismos y los convenios internacionales que fijan estándares y normas (por ejemplo, ISO 9000); las políticas industriales en los estratos nacionales y regionales y, finalmente, las compañías multinacionales.

Para tratar de responder a esta interrogante, el autor examina algunos rasgos del proceso de modernización en empresas industriales alemanas, especialmente la industria automotriz en ese país, para confrontarlo con lo que ocurre en sus filiales en México. Para tal propósito, en lugar de recurrir al examen de los modelos taylorista, fordista o toyotista, tal como lo hacen, por ejemplo, los teóricos de la regulación, el autor se decide por un camino más analítico-empírico: analizar la modernización productiva a partir de cuatro dimensiones: los productos y su comercialización, la tecnología, la organización y el trabajo.

Pries toma estas cuatro dimensiones y las examina en el caso de la Volkswagen de México. Concluye que las empresas alemanas en México, durante mucho tiempo se acercaron más al modelo de adaptación a las circunstancias del país receptor que al de la aplicación de normas prácticas de la casa matriz alemana. Los productos y el nivel técnico de mecanización eran atrasados y bastante más bajos respecto de Alemania. La organización de la producción y del trabajo estaban fuertemente burocratizadas; la política de personal participaba según las reglas del juego del sistema de relaciones industriales de México. Sin embargo, advierte que esta adaptación pasiva de las empresas alemanas a las condiciones de México está cambiando profundamente desde principios de los años noventa, como consecuencia del abandono del modelo de sustitución de importaciones, la apertura económica y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La Volkswagen empezó a cambiar el modelo de producción tradicional y a buscar la modernización productiva y un nuevo modelo de trabajo basado en métodos y principios no alemanes sino japoneses, el cual tuvo altos costos sociales, aunque mejoró mucho la productividad, la calidad y la flexibilidad de la producción. Esta empresa, como la General Motors de Austria o la Ford de Hermosillo, se convirtió en un campo y laboratorio para experimentar nuevos modelos y sistemas de producción y trabajo inspirados sobre todo en el modelo japonés.

El autor concluye que ante este proceso de globalización, los intercambios entre las filiales son cada vez más intensos y rápidos, pero que esta tendencia no encuentra una contraparte igualmente preparada e internacionalizada por parte de los trabajadores. Co-

mo consecuencia, es indispensable que la política industrial de los países huéspedes y que organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo y las mismas multinacionales, encuentren una solución a este problema, para que los trabajadores sean también beneficiarios y no víctimas de este proceso.

En el capítulo VII, Marianne Braig y Klaus Voy tratan la cuestión de la unificación de Alemania y del papel desempeñado por el marco, en interacción con los cambios que están ocurriendo en la Comunidad Económica Europea. Los autores parten de la idea de que el éxito de la Comunidad Económica Europea, apoyada en sus orígenes por Estados Unidos, se basa en la debilidad de los estados nacionales que se confrontaron militarmente, y en el milagro económico de la posguerra, facilitado por la protección aduanera de cada país, la regulación del Estado en diferentes campos, la industria militar y la coyuntura de la reconstrucción. Si el auge económico se fincó inicialmente en el carbón y el acero, posteriormente cobró importancia la transformación industrial basada en el petróleo, la industria automotriz, la electrónica y la química. Por lo tanto, se requería de un mercado mundial libre, capaz de garantizar la demanda de energía y materias primas. La *pax* americana, advierten los autores, brindó la estabilidad que requería Europa para transformar su industria y reordenar su espacio económico. Como resultado, los cuatro grandes estados (Francia, Inglaterra, Italia y Alemania) eran equiparables en cuanto a su población; la superioridad económica de Alemania, de 10%, no constituía una diferencia importante y en consecuencia ninguna nación era hegemónica.

Los autores trazan a grandes rasgos el itinerario de los países europeos hacia la unificación, en el que destacan las características de la Comunidad Económica Europea creada en 1957, que funcionó como una unión aduanera para productos industriales, materias primas y productos agrícolas y sirvió de protección frente a productos del Tercer Mundo y de Estados Unidos. Esta nación ejercería presiones individuales a los países europeos, los cuales se escudaban en la Comisión de la Comunidad Europea, entidad supranacional que, según ellos, no les restaría soberanía sino que, por el contrario, les brindaría un mayor espacio para defender sus intereses económicos.

Braig y Voy analizan el papel desempeñado por el marco alemán, punto neurálgico del proceso europeo y uno de los tres polos monetarios del mundo, como expresión de la fuerza económica no sólo del país germano sino del norte, oeste y sur de Europa que participan bajo su influencia.

Para los autores, Alemania retomó desde mediados de los años ochenta la antigua bandera de la integración económica y política de Europa (los alemanes —nos dicen— trataron de huir de su historia nacionalista fracasada tomando como refugio a Europa), esta vez en compañía de Francia, que históricamente había defendido la idea de la prevalencia del Estado nacional. La búsqueda de la integración política y económica estaría motivada por factores económicos y políticos. Los primeros, derivados de la experiencia de la pérdida de competitividad tecnológica y la crisis de identidad del modelo de exportación: la unidad se presentaba como la única alternativa para enfrentar la competencia mundial. Los segundos, por la idea de formar un centro de poder independiente, con capacidad de actuar en el campo de la seguridad y la política internacionales. El cambio drástico del escenario europeo y mundial, como consecuencia de la desintegración de la Unión Soviética y del derrumbe de los países socialistas, abrió la posibilidad de recuperar antiguas zonas de influencia en el este y sureste de Europa. Los autores consideran que esto, y la unificación alemana, hacen más efectiva la transición de un poder precario europeo hacia un despliegue del poder global.

En el capítulo VIII, Francisco Gil Villegas aborda el tema de los partidos políticos y los sistemas electorales en México y Alemania. El autor no realiza una comparación entre ambos casos sino los presenta de manera sucesiva, dejando así la posibilidad de que el lector saque sus propias conclusiones. Para examinar el caso de Alemania, toma como punto de partida la comparación contrastante entre la experiencia política de las dos Alemanias: la Alemania Federal, con un sistema partidista, pluralista, democrático liberal y competitivo; y la Alemania oriental, con un poder político firmemente monopolizado por el Partido Socialista Unificado (PSU), el cual negociaba previamente a las elecciones con otros partidos y grupos sociales.

Con el colapso del sistema político de Alemania oriental surgieron muy variados partidos políticos; sin embargo, el sistema de partidos de la Alemania unificada representa una extensión del sistema de Alemania occidental en su parte oriental. En razón de eso, el autor examina el papel desempeñado por los partidos en el sistema político y realiza un seguimiento de cada uno de ellos, en donde destaca sus orígenes, su orientación ideológica y política, su concepción de la política económica y su posición ante los grandes cambios políticos de los años ochenta, en particular la unificación de Alemania. Gil Villegas advierte que la Unión Demócrata Cristiana (CDU), fundada en la posguerra por un grupo heterogéneo de católicos y protestantes, comerciantes y sindicalistas, conservadores y liberales, dirigida por Konrad Adenauer en menos de una década se convertiría en el partido más grande (CDU, aliado con la Unión Social Cristiana, CSU, en Baviera), al conseguir afiliar a casi la mitad del electorado bajo un principio aglutinador basado ideológicamente en el cristianismo y el humanismo, y económicamente en una política cautelosa. Este partido estableció coaliciones primero con el partido de los liberales (FDP), después con los social-demócratas en las elecciones de 1982 y en 1987 nuevamente con los liberales (FDP). Durante la crisis final de los países socialistas, los demócrata-cristianos (CDU-CSU), bajo el liderazgo de Helmut Kohl, buscaron un fuerte acercamiento con Alemania oriental, tendiente a crear una federación, o mejor, a reunificar las Alemanias. Las elecciones de Alemania oriental en 1990 dieron la victoria a Helmut Kohl y por lo tanto el CDU-CSU es visto como el partido que creó la nueva Alemania.

El Partido Social Demócrata (SPD) al inicio de la posguerra representaría los intereses de los sindicatos y de la clase obrera basándose en una plataforma ideológica cercana al marxismo y opuesta al programa de política exterior de Adenauer. Los pobres resultados electorales llevarían al SPD hacia una posición moderada y pragmática con la que conquistó amplios sectores de la clase media y permitió que formara una coalición con los demócrata-cristianos en 1966, y otra con los liberales, que lo llevó al control gubernamental en 1969, 1976 y 1980. El autor señala que los acontecimientos de Alemania oriental a finales de los ochenta sorprendieron a los social-demócratas, quienes habían apostado

por fortalecer los nexos con el PSU y fueron ambivalentes respecto de la unificación. Así, su posición disminuyó aún más en las elecciones de 1990.

El Partido Liberal Demócrata (FDP) es pequeño en comparación con el CDU-CSU y el SPD, pero ha sido importante en Alemania por servir como fiel de la balanza y por ser solicitado en la formación de coaliciones que determinan el triunfo de uno u otro partido. Inicialmente se apoyó en la clase media protestante y en sectores agrícolas; su concepción sobre la política económica lo convierte en aliado natural de los demócrata-cristianos de 1949 a 1956 y de 1961 a 1966.

En lo que concierne al caso de México, Gil Villegas centra su interés en analizar de manera retrospectiva y prospectiva, las razones que, desde su manera de ver, explican por qué el PRI y el PAN ganaron en las elecciones de 1994, y por qué perdió el PRD.

La mayor parte de estos trabajos pudieron ser realizados gracias al apoyo brindado por la fundación Konrad Adenauer para la organización de un encuentro entre investigadores de los dos países, la realización de visitas de académicos mexicanos a Alemania y de alemanes a México, el desarrollo de la investigación de los mexicanos y la publicación de este libro. Deseamos expresar nuestro agradecimiento sincero al que fue su representante en México hasta 1994, Willibold Frehner, y al equipo de profesionales que nos brindó todo su apoyo en diferentes momentos, en especial a los actuales representantes, Helga Rothfritz y Wilhelm Boucsein, así como a Fiona Sartorius y Bernardo López. Muchas de las entrevistas realizadas en Alemania pudieron conseguirse y realizarse gracias a las facilidades institucionales brindadas por Hans-Hartwig Blomeier, de la Konrad Adenauer Stiftung y a la generosa y eficaz ayuda de Marianne Braig, profesora e investigadora de la Universidad Libre de Berlín. No es posible mencionar a todas las personas e instituciones públicas y privadas, empresas, sindicatos, investigadores y funcionarios que nos concedieron su valioso tiempo en ambos países; a todas ellas deseamos patentizar nuestra gratitud.

I. FEDERALISMO Y POLÍTICA INDUSTRIAL EN ALEMANIA, ANTE EL TRASFONDO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

RUEDIGER SOLTWEDEL*

Se me ha invitado a tratar el tema del federalismo y la política industrial en Alemania, tendiendo un puente entre este asunto y el de la integración europea y el Tratado de Maastricht. No podría yo aseverar que la conexión entre federalismo y política industrial sea precisamente muy estrecha y evidente; por ello, las dos primeras partes de mi texto se expondrán de un modo un tanto inconexo, una ajena a la otra. Por otro lado, sin embargo, la pregunta acerca de qué instancia y nivel estatales debieran promover la política industrial en un sistema federal, tiene una importancia extraordinaria para la política de ordenamiento legal en el contexto de la integración europea. Se trata nada menos que del planteamiento sobre dónde debería emplazarse la política industrial: en la Unión Europea o en los diferentes estados miembros. Para formularlo, en la última parte de mi exposición se analizarán en su convergencia los elementos del federalismo y la política industrial.

FEDERALISMO

Para comenzar, me parece pertinente hacer una muy breve referencia a algunas peculiaridades de la estructura estatal federativa de la República Federal de Alemania, que resultan importantes

* Profesor-investigador del Instituto de la Economía Mundial, Kiel, Alemania.

para la adecuada comprensión de mi exposición. Si ésta en ocasiones adquiere un cariz un tanto técnico-jurídico se debe al alto grado en que las normas jurídicas concretas o su interpretación determinan la vida económica. Por ello deben tomarse muy en serio las repercusiones que los aspectos del derecho tienen sobre la economía.

La República Federal de Alemania tiene tres niveles estatales: las comunas o municipios, a las que la ley fundamental (LF) les confiere amplias atribuciones de autodeterminación y que, por ende, pueden (y deben) reglamentar muchos asuntos bajo su propia responsabilidad; los estados federados o *Länder*, que tienen su representación política en el Consejo Federal, y el nivel de la federación, con el parlamento federal o *Bundestag*. Los municipios son representados a nivel federal por los *Länder* en el Consejo Federal.

La concepción básica de la distribución de las competencias de la acción estatal entre los tres niveles está enfocada a poner en práctica el principio de la "subsidiariedad" que promueve una amplia descentralización.

El principio de subsidiariedad implica que normalmente resulta más eficiente si una tarea se encomienda al nivel estatal inferior, puesto que la centralización de competencias por lo general va de la mano de pérdidas de bienestar. Como justificaciones del principio de subsidiariedad pueden aducirse: *a)* que en el estrato local suele haber más y mejor información acerca de las circunstancias que deben regularse, así como mayores posibilidades de tomar en cuenta las peculiaridades locales en la solución de los problemas; *b)* que en el estrato inferior se pueden respetar mejor las preferencias de los ciudadanos; *c)* que el gasto administrativo y *d)* el costo de los controles necesarios son menores al acortarse las líneas de comunicación y reducirse el número de funcionarios involucrados en las decisiones. Sólo en aquellos casos en los que por medio de la prestación de un servicio público a un estrato más alto se generen ventajas de eficiencia superiores a las pérdidas de bienestar causadas por la centralización, el estrato superior deberá hacerse cargo de la tarea en cuestión.

Elementos básicos del federalismo

1. Aunque los estados son políticamente independientes de la federación, se encuentran sujetos a las leyes federales. En muchos estados federados, el gobierno está en manos de los partidos que a nivel federal están en la oposición.

2. Según la ley fundamental (LF), los estados tienen competencia para todos los asuntos públicos. En la federación recae la competencia de los asuntos que son de relevancia para todo el territorio federal. Como habremos de ver más adelante, con el correr del tiempo el peso de las competencias entre los estados y la federación se ha ido modificando claramente en beneficio del nivel federal.

3. En la medida en que leyes federales legislen sobre asuntos que caen bajo la competencia de los estados, las mismas deberán ser aprobadas por el consejo federal, es decir, la cámara de los *Länder*.

4. En lo que se refiere a la administración de la hacienda pública, la federación y los estados son autónomos e independientes unos de otros. No obstante, en su política financiera están comprometidos a cuidar el equilibrio macroeconómico.

5. Asimismo, la federación y los estados federados tienen plena responsabilidad sobre las erogaciones que resulten del cumplimiento de sus respectivas funciones. En esta materia, sin embargo, hay múltiples e importantes traslapes entre ambos niveles:

a) Los estados actúan por encargo de la federación, por ejemplo en la construcción de las autopistas federales (administración delegada por encargo federal); en tales casos, la federación asume los gastos materiales (pero no así los gastos administrativos).

b) En el caso de leyes federales que involucren erogaciones en dinero (leyes sobre prestaciones pecuniarias), la federación asume los gastos.

c) En muchos casos, la federación otorga a los estados apoyos financieros específicos de gran importancia (ayudas financieras) en proyectos para invertir y/o para contrarrestar una alteración del equilibrio macroeconómico; aminorar diferencias en la capacidad económica (compensación financiera vertical); promover el crecimiento económico.

En todos estos casos resulta importante tomar en cuenta la responsabilidad propia de los estados en la selección de los proyectos de inversión. Por principio, todos los estados deben recibir el mismo trato.

d) Participación de la federación en tareas de especial importancia y peso para los estados (tareas mancomunadas); a saber:

Construcción y ampliación de instituciones de enseñanza superior (universidades, etc.) y clínicas universitarias.

Mejoramiento de la estructura económica regional.

Mejoramiento de la estructura agrícola y protección de zonas costeras.

Planeación educativa.

Fomento de instituciones de investigación científica de importancia suprarregional.

Esta breve lista hace patente que el principio del desempeño autónomo de las funciones en los niveles respectivos no siempre se cumple de manera rigurosa. En muchos casos las competencias ya no están claramente delimitadas y en otros tantos se aplican sistemas de financiamiento mixto.

Potestad tributaria

La idea fundamental del derecho tributario alemán consiste en aplicar una tributación básicamente pareja en todo el territorio federal. La federación tiene derecho de determinar las modalidades de cobro sobre casi todos los impuestos, inclusive tratándose de aquellos cuya recaudación corresponde total o parcialmente a los estados o a los municipios. Las leyes en esta materia están sujetas a la aprobación en el Consejo Federal.

Distribución de los impuestos

Los impuestos se distribuyen de acuerdo con un sistema mixto: por un lado, los hay cuyo producto beneficia a un nivel determinado (son impuestos federales los aranceles, el impuesto sobre hidrocar-

buros, y sobre tabaco y otros que gravan el consumo; los principales impuestos estatales son el patrimonial, sobre la tenencia de vehículos, sobre herencia y sobre la cerveza; los municipios cuentan ante todo con el ingreso del impuesto sobre actividad industrial y comercial). Por otro lado, existen impuestos compartidos, cuya recaudación se reparte entre diferentes niveles (impuesto sobre productos del trabajo, sobre la renta, sobre la renta de las corporaciones, al valor agregado). En cuanto al volumen de la recaudación, los impuestos más importantes son los compartidos, ya que representan aproximadamente tres cuartas partes de todo el ingreso tributario; los impuestos federales, en cambio, representan 13%, los estatales, escasamente 5% y los municipales algo más que 8% del total de la recaudación.

La distribución del producto de los impuestos compartidos naturalmente constituye uno de los temas más controvertidos en el debate político nacional. La ley fundamental ordena la distribución equitativa del impuesto sobre la renta, tanto corporativo como de las personas físicas, y del impuesto sobre productos del trabajo, entre la federación y los estados; la participación de los municipios en la recaudación de los impuestos compartidos es reglamentada por una ley federal sujeta a la aprobación del Consejo Federal (tanto la federación como los estados federados reciben 42.5% y los municipios, 15% del impuesto sobre la renta de personas físicas y del impuesto sobre productos del trabajo, mientras que el producto del impuesto sobre la renta de las corporaciones es compartido por la federación y los estados, correspondiendo 50% a cada nivel). La distribución del producto del impuesto al valor agregado es reglamentada igualmente por una ley federal sujeta a aprobación del Consejo Federal; a partir de 1995 a la federación le corresponde 63% (anteriormente el 65) y a los estados, 37%. Desde 1993 existe un impuesto retenido en la fuente sobre ingresos por rendimiento de capital, cuyo producto corresponde en 44% a la federación y otro tanto a los estados, mientras que 12% lo perciben los municipios.

Sistema de compensación financiera

La constitución financiera alemana prevé diversos mecanismos para la compensación financiera vertical (entre la federación y los estados) y horizontal (entre los diferentes estados); la compensación financiera entre los municipios es atribución de los estados respectivos. Una descripción detallada de los muy complejos sistemas de compensación financiera rebasaría las posibilidades de la presente ponencia. Baste señalar que el instrumento más importante para la compensación financiera entre la federación y los estados es la distribución de los ingresos tributarios por concepto del impuesto al valor agregado. Según el artículo 106 de la ley fundamental, la participación en los ingresos por el IVA debe reajustarse "cuando se produzca una modificación sustancial en la relación entre ingresos y egresos de la federación y los estados". Es decir, que la federación o los *Länder* podrán obtener una mayor participación en el monto recaudado por concepto de IVA sobre todo cuando aumenten sus gastos y queden rezagados los ingresos tributarios según las reglas de distribución vigentes, incrementándose el endeudamiento.

A raíz de las sustanciales diferencias económicas entre Alemania occidental y oriental, la integración de los nuevos estados federados de Alemania del este hubiera planteado dificultades insuperables al sistema de compensación financiera. Sobre todo, la distribución del impuesto al valor agregado resultaba muy problemática debido a las dificultades de establecer un pronóstico adecuado (en el sistema de compensación financiera vertical); en lugar de establecer pagos de compensación a nivel horizontal, se creó el Fondo de la Unidad Alemana que regula la dotación de recursos financieros para los estados del este de Alemania. En total, el volumen financiero transferido del oeste al este del país asciende a cerca de 150 mil millones de marcos. La integración de Alemania oriental al sistema de compensación financiera está prevista a partir del año de 1995.

Críticas al sistema financiero federal de la República Federal de Alemania

El sistema de compensación financiera en la República Federal de Alemania en buena parte se ha convertido en una mera disputa sobre la distribución de los ingresos tributarios. En esta pelea, se presta poca atención a las repercusiones que tienen las reglas de distribución sobre los alicientes para que quienes pagan las transferencias realicen una buena política económica que se reflejaría en el futuro en altos ingresos tributarios, ni sobre los alicientes que pudieran estimular a los receptores de las transferencias para ayudarse a sí mismos. De igual manera, poco se toma en cuenta el estímulo negativo que representan las elevadas tasas impositivas para los contribuyentes.

Especialmente grave resulta el hecho de que con el gran número de tareas mancomunadas y el vasto instrumento del financiamiento mixto, es decir, la realización de las medidas estatales con recursos financieros de varios niveles, se viola el principio de subsidiariedad, que en realidad sugiere una amplia descentralización de la actividad estatal. La excesiva centralización conlleva numerosos riesgos, a saber:

- que se entremezclen responsabilidades;
- que se alimenten ilusiones acerca del financiamiento por parte de los niveles de decisión respectivos;
- que se ocasionen costos excesivos; que no todos los costos se tomen en cuenta;
- que se ocasionen mayores costos de planeación, decisión y ejecución;
- que se produzcan dificultades de control (varios presupuestos).

Permítanme recordar una vez más, que los fundadores de la República Federal de Alemania consideraron que para un estado de estructura federal era de importancia fundamental que los municipios contaran con una autonomía efectiva para resolver todos los asuntos de la comunidad local bajo su propia responsabilidad. Sin embargo, precisamente los municipios, que según datos de la OCDE realizan casi las dos terceras partes de todas las inversiones estatales en infraestructura, están poco menos que incapacitados en cuanto a la facultad de tomar decisiones referentes a los

ingresos, y por consiguiente, también en lo concerniente a la potestad tributaria. Con ello se pierde todo estímulo para que los municipios manejen de manera ahorrativa el dinero de los contribuyentes: no tienen la posibilidad de ahorrar recursos a través de una política más eficiente y de repercutir estos beneficios directamente en sus vecinos, concediéndoles reducciones tributarias.

En este contexto, quisiera referirme de un modo más detallado a un motivo político del sistema de compensación financiera, que en Alemania ha contribuido sustancialmente a incrementar las competencias del nivel federal en detrimento de los estados y municipios. Se trata de una problemática que seguramente también tendrá relevancia en otros países que presentan fuertes discrepancias entre las condiciones de vida de las diferentes regiones, y en los que se procura lograr una asimilación de dichas condiciones de vida a través del proceso político y no por conducto de un proceso económico de recuperación.

El motivo en cuestión es el postulado constitucional supuestamente contenido en el artículo 72 de la ley fundamental, que con creciente frecuencia se ha estado interpretando en el sentido de que debían crearse condiciones de vida uniformes en todo el territorio federal. El artículo 72 de la LF establece que en el ámbito de la legislación concurrente entre la federación y los *Länder*, estos últimos tienen la facultad de legislar mientras y en la medida en que la federación no haga uso de dicha potestad. La federación tiene el derecho de legislar "porque i) un asunto dado no puede ser reglamentado eficazmente por la legislación de estados individuales, o ii) porque la regulación de un asunto mediante la ley estatal podría afectar los intereses de otros estados o de la comunidad en su conjunto, o iii) porque la conservación de la unidad jurídica o económica y, en especial, el mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de un estado individual así lo exige". Sin embargo, el contenido y la temática del texto constitucional le confieren a esta cláusula más bien el carácter de una limitación de la acción del estado central. En el artículo 72 de la LF se enuncian las condiciones bajo las cuales puede actuar el legislador federal, y en ese sentido dicha disposición es perfectamente compatible con el principio de subsidiariedad arriba mencionado. No se trata de la definición de objetivos

del Estado ni de una encomienda constitucional al legislador para actuar con la finalidad de establecer o conservar la uniformidad de las condiciones de vida. El texto constitucional meramente dice que, para el fin indicado, la federación sólo puede actuar en el marco del catálogo de tareas atribuidas a la legislación concurrente, sin interferir con la competencia de los estados. El legislador federal tiene que comprobar y justificar si efectivamente existe —y, en dado caso, en qué medida— la necesidad de intervención del Estado central y con ello la facultad de su actuación. A esta comprobación de la necesidad se le ha prestado cada vez menor atención en la legislación, al grado de que ante un proyecto de ley concreto ya casi no se producen debates en el parlamento sobre la pertinencia de una regulación a nivel federal. Desde los años setenta, nos encontramos con un número creciente de iniciativas de ley con respecto a las cuales el legislador federal ni siquiera insinúa un intento de justificación de su intervención. A menudo, el simple hecho de que algún asunto caiga bajo el régimen de la legislación concurrente ya se considera como motivo suficiente para promulgar una ley federal. Aduciendo la intención de promover y conservar la mencionada uniformidad de las condiciones de vida, el legislador federal puede actuar en casi todos los casos. De este modo, el artículo mencionado se convirtió en una legitimación poco menos que irrestricta del poder discrecional de la federación, perdiendo en la práctica constitucional toda relevancia como regla definitoria de competencias. Con el correr del tiempo, la regla para la definición de competencias se convirtió en punto de referencia de reivindicaciones políticas. En este proceso, las fuerzas políticas lograron arraigar la idea de la homogeneidad de las condiciones de vida como postulado constitucional —con la consecuencia de una expansión considerable de los procesos de redistribución, crecientes costos de redistribución y el consiguiente incremento de la cuota de intervención estatal.

La crítica al sistema tributario y de compensación financiera se acentúa aún más ante las consecuencias no resueltas de la unificación alemana. También en el cuarto año de la unidad alemana, la situación económica en los nuevos estados federados está caracterizada por el hecho de que el ingreso y la ocupación se alimentan y sustentan en una parte sustancial a través de las

transferencias de Alemania occidental. Es previsible que también en el futuro seguirán fluyendo recursos financieros considerables del oeste hacia el este del país. Por su adhesión a la República Federal, los nuevos estados federados y sus habitantes han adquirido el legítimo derecho de ser equiparados a otros estados o ciudadanos en situaciones comparables, en lo que se refiere a pagos de transferencia y otras prestaciones. En vista de las grandes diferencias regionales en cuanto a la fuerza económica y, como resultante de la misma, de la capacidad financiera entre Alemania oriental y occidental, hubiera sido pertinente reducir el alto nivel de compensación financiera que había sido usual hasta ahora en Alemania occidental, donde parecía económicamente sustentable. No obstante, los criterios para la compensación de las diferencias en la capacidad financiera vigentes en el pasado no se modificaron.

Asimismo, hasta ahora no se han logrado más que ahorros muy limitados. En cambio, hubo un fuerte crecimiento del endeudamiento público así como aumentos considerables de los impuestos y de la carga social; para el futuro inmediato se prevén y ya se han decidido incrementos adicionales. Todo esto va en detrimento del atractivo de la República Federal de Alemania como sede de empresas.

El hecho de que no se produjeran ahorros se debe probablemente ante todo a que la actual constitución financiera prácticamente no ofrece alicientes que pudieran motivar a la federación y a los estados a restringir sus gastos:

- Según el artículo 106 de la LF deberá procederse a una redistribución de los ingresos tributarios cuando se registre una alteración sustancial en la relación entre ingresos y egresos de la federación y los *Länder*. Por consiguiente, de conformidad con esta norma constitucional, la federación o los estados pueden lograr una mayor participación en los recursos recaudados, sobre todo cuando aumenta su gasto y quedan rezagados los ingresos tributarios, incrementándose el endeudamiento. Durante los años posteriores a la unificación, esta norma debió haber estimulado fuertemente a la federación para financiar los gastos derivados de la unificación alemana mediante endeudamiento adicional, en vez de recurrir a impuestos y ahorros. Del mismo modo, los estados federados sólo podían lograr una posición de negociación ventajoso-

sa frente al nivel federal con miras a la redistribución de la recaudación del impuesto al valor agregado si no reducían sus gastos. Y fue precisamente así como actuaron.

- Los estados federados no gozan de facultades dignas de mención en materia tributaria. Debido a ello, carecen de la posibilidad de incidir, a través de la carga tributaria, en hacer atractivo su territorio como sede de empresas o lugar de residencia. Si un estado federal quiere mejorar sus atractivos en la competencia por el emplazamiento de empresas, sólo le queda la opción de aumentar sus gastos ofreciendo, por ejemplo, mejores obras de infraestructura o ampliando sus programas de subsidio. De este modo, la restricción de la potestad financiera de los estados a la parte del gasto implica una tendencia inmanente a la expansión del gasto.

Una cierta mejora en la situación de las finanzas públicas resultó como consecuencia de la ley para garantizar la permanencia de la planta productiva, promulgada en 1993 por el parlamento federal con los votos de los partidos de la coalición gobernante. Sin embargo, en muchos aspectos contiene sólo declaraciones de intención que aún deben implementarse a través del proceso político y administrativo.

La gestión financiera de las entidades territoriales después de la adhesión de los estados del este de Alemania puso en evidencia los "defectos" de la constitución financiera. Las resoluciones adoptadas hasta ahora con miras a una redefinición del sistema de compensación financiera no toman en cuenta esos defectos. Es dudoso que a mediano y largo plazos se pueda mantener en pie una compensación de las diferencias en la capacidad financiera basada en los criterios hasta ahora vigentes. Se requieren con urgencia mayores alicientes para una restricción del gasto por parte de la federación y los *Länder*. Por ello, seguirá figurando en el orden del día una "auténtica" reforma al sistema de compensación financiera, e incluso a toda la constitución financiera como tal. Dicha reforma sería importante para superar el *shock* al cual se ve expuesta la economía como consecuencia de los ajustes impuestos por la unidad alemana.

La unidad alemana no sólo pone en tela de juicio los criterios hasta ahora aplicados en la compensación financiera y revela "defectos" de la constitución financiera; más allá de ello, ha dado

lugar a cambios en la relación entre la federación y los estados: ha aumentado el peso del nivel federal y se ha reducido el grado de autonomía estatal. Debido a las circunstancias especiales generadas por la adhesión de los nuevos estados federados, por un tiempo limitado, semejante alteración del equilibrio en beneficio de la federación puede resultar inevitable. Sin embargo, existe el peligro de que la misma vaya a consolidarse por tiempo indefinido.

POLÍTICA INDUSTRIAL

Definición del concepto de “política industrial”

Sin lugar a dudas, el concepto de “política industrial” es poco específico. El uso popular agrupa bajo este término, las medidas tomadas en beneficio de la industria y que, por ende, representan una carga para los sectores no favorecidos de la economía. En este sentido, la política industrial contiene siempre un elemento discriminatorio. La política industrial es una rama especial de la política estructural, concepto por el cual entendemos la suma de todas las medidas de la política económica encaminadas a influir, con una orientación determinada, en la ubicación de recursos o ramas dentro o fuera del sector productivo. Por este conducto, se puede buscar, por ejemplo, que una determinada rama de la economía se contraiga más lentamente o crezca con mayor intensidad; que en una determinada región se ubique un mayor número de empresas; que se produzcan o no se produzcan determinados bienes; que haya un mayor número de pequeñas y medianas empresas; que se apliquen determinadas tecnologías o que se evite la aplicación de otras.

Es decir, que en la política estructural sectorial y regional, la de productos, la de escala (*small is beautiful*), la tecnológica, estamos, en última instancia, ante medidas específicas de protección.

Directrices de la política industrial en Alemania

Las directrices oficiales de la política industrial en la República Federal de Alemania se hallan plasmadas en los “Principios de la

política económica sectorial" del año 1968. Durante los años 1966 y 1967 se produjo la primera crisis verdadera en la economía de la República Federal de Alemania. Problemas estructurales en determinados sectores, de carbón, el acero y la industria naval, se tradujeron, tanto a nivel regional como macroeconómico, en un aumento del desempleo de alcances alarmantes para las circunstancias de aquel entonces. En la búsqueda de soluciones a nivel político se llegó a la conclusión de que la política económica era facultad de los estados y que, desde el punto de vista jurídico, no había ninguna clara competencia federal. Con la finalidad de mejorar las posibilidades de acción de la federación a nivel macroeconómico, se promulgó en 1967 la llamada ley para la estabilidad y el crecimiento y se aseguró la capacidad de acción de la federación en lo concerniente a la política estructural con los principios que, en su mayor parte, siguen vigentes en la actualidad.

De conformidad con dichos principios, las intervenciones estatales deberían fomentar y no obstaculizar los procesos de ajuste estructural, y las medidas de protección sólo tendrían una vigencia transitoria.

No obstante, en el pasado la política industrial en Alemania ha tenido reacciones más bien pasivas, como agente auxiliar, no sólo transitorio, para industrias en situaciones de emergencia. Los subsidios, como medidas internas de protección, constituyen elementos centrales de la política industrial; favorecen ante todo a la agricultura, la minería, la industria siderúrgica y los astilleros. La protección externa consiste en trabas comerciales, de las cuales se benefician primordialmente la industria textil y del vestido así como la industria alimentaria.

En concordancia con los principios, originalmente también la mayoría de los programas estatales de ayuda estaban enfocados a ofrecer apoyos transitorios. Pero la economía política nos enseña que una vez otorgados, tales apoyos desarrollan una extraordinaria inercia. Usualmente se les prorrogaba, cuando se llegaba a constatar que los problemas sectoriales de ajuste eran más persistentes de lo que se había pensado en un principio. Por ejemplo, en la industria naval, el primer programa de asistencia a los astilleros se lanzó en 1962, a fin de facilitar a la industria naval alemana un margen un poco más amplio para adaptarse a los nuevos y agresivos competi-

dores que habían surgido, particularmente en Asia. Sin embargo, en lugar de ser cancelado después de algunos años, fue prorrogado una y otra vez (1989: noveno programa de asistencia para los astilleros). No hay nada más duradero que una medida de apoyo transitoria.

Alcance de las medidas de política industrial

¿Cuánto peso tienen las medidas de política industrial y especialmente los subsidios como el instrumento más importante? Durante mucho tiempo había dudas con respecto a la concepción económica más razonable para definir subsidios, y por ende también acerca de las cifras. Según la definición que se aplicara, se llegaba a determinados resultados. Éstos son muy disímiles entre sí. Las cifras de la contabilidad nacional sólo contienen apoyos financieros y hacen caso omiso de privilegios fiscales. En los informes sobre subsidios del gobierno federal y de la Unión Europea también se aplican criterios muy estrechos. Al cabo de muchos años de debates, los institutos dedicados a las investigaciones económicas se han puesto de acuerdo sobre un procedimiento que fue desarrollado y provisto de contenido empírico con arduo trabajo de detalle por mi finado colega Juettemeier. Para ello tuvo que revisar los presupuestos de la federación y de los estados federados, recopilando más de diez mil partidas presupuestarias que de hecho implicaban la presencia de subsidios. De conformidad con estas cifras, la cuantía de los subsidios asciende a casi 6% del producto interno bruto. El pago de subsidios manifiesta, según las considerables variaciones, diversas ramas económicas, de modo que dichos apoyos habrían de tener un fuerte efecto discriminatorio. En este proceso participan todas las entidades territoriales, pudiendo constatarse claras diferencias entre los "sectores consentidos" de los diferentes estados federados y de la federación.

Durante y después de la recesión de 1974-1975, las medidas estatales de apoyo registraron un fuerte incremento. Al relevar la coalición conservadora-liberal a la hasta entonces gobernante coalición socialdemócrata-liberal en 1982, el nuevo gobierno parecía tener la firme intención de reducir sustancialmente los subsidios.

Sin embargo, esta decisión resultó bastante efímera y la cuantía de los subsidios en relación con el producto interno se redujo en mínima medida (de 6.2% en 1981 a 6.0% en 1988 y 5.8% en 1990). Debido, sobre todo, a la subvención masiva de la industria en Alemania oriental, desde 1991 la proporción de los subsidios va nuevamente en aumento.

Efectos

La política industrial, en última instancia, sólo ha prolongado el declive en crisis de la industria de sectores, pero no ha podido evitarlo. Según nuestra apreciación, sin embargo, ha frenado con sus intervenciones el ritmo de adaptación a las estructuras modificadas de la demanda, contraviniendo con ello los objetivos establecidos en los principios de política estructural de 1968. En particular, ha mantenido en pie industrias con alta intensidad de materias primas y capital y baja intensidad de tecnología. Una excepción a este respecto, se aprecia en la política tecnológica y en el programa del *Airbus*. En estos dos rubros, la política estatal estuvo enfocada expresamente a ámbitos de la tecnología de punta. No obstante, sólo una pequeña parte de los subsidios está destinada a estos fines. Y también en este caso es válida la constatación de que los efectos para el bienestar son controvertidos.

Líneas de desarrollo futuro

Aun cuando las experiencias de la década de los ochenta fueron poco alentadoras, para los años noventa cabe esperar que en todo caso sólo se producirá una reducción mínima y más que nada una reasignación de los subsidios. La razón de ello radica fundamentalmente en que la reconstrucción en el este resultó mucho más onerosa de lo esperado, de modo que, si bien el nivel de subsidios de Alemania occidental no se podrá sostener a la larga, por razones políticas, en particular por la así llamada "uniformidad de las condiciones de vida", es de esperar que no se presentará una

reducción sustancial del nivel general de subsidios, sino, en todo caso, una transferencia del oeste al este. Esto, a su vez, tendrá como consecuencia un decrecimiento del fomento de las tecnologías modernas, al asumir el Estado el papel de salvavidas ante la carga heredada de la economía socialista en el este. A partir de estas circunstancias, no se puede esperar una mayor orientación hacia el futuro en la política industrial. Cabe preguntarse si ésta no debería estar enfocada, en mucho mayor medida, a ganar el futuro que a superar las cargas del pasado. En este planteamiento nos centraremos en el siguiente apartado, dedicado a la integración europea y la política industrial.

LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL: ¿NUEVAS TAREAS PARA LA CE?

Cuando la Comisión de las Comunidades Europeas publicó en junio de 1986 el libro blanco sobre la consumación del mercado único europeo, inició con ello una nueva fase de la integración entre los que eran en esos momentos los estados miembros. En virtud del Acta Unitaria de 1986, la implantación del mercado único tomó formas concretas a partir del 1 de enero de 1993, con lo cual el Mercado Común adquirió una nueva calidad. El programa "Europa '92" pretendía contrarrestar la "euroesclerosis" mediante la liberalización, desregulación y eliminación de trabas comerciales y barreras a la libre movilidad de las personas en el interior de la Comunidad, para así imprimir un nuevo impulso a la economía europea y a la propia idea europeísta. Una aceleración adicional del proceso de integración se produjo con la firma del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, que conducirá a una profundización decisiva de la integración institucional entre los estados miembros a través de la unión política, económica y monetaria. Con dicho tratado se pretende fomentar la cohesión económica y social de la Unión, mediante la centralización de competencias en materia de política económica y social.

Paralelamente, se intensifican las tendencias hacia una expansión territorial de la Unión Europea, ya que en 1995 se adhieren a

la misma los ex estados miembros de la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA), con excepción de Noruega, Suiza e Islandia. Con los profundos cambios verificados en la Europa oriental y el colapso de los regímenes comunistas de esa parte del continente, se plantea como un nuevo reto la expansión de la Unión hacia el este. De este modo, la creciente integración europea que se vislumbra actualmente tiene dos vertientes: por un lado la de la profundización institucional (*deepening*), y por el otro, la de la expansión territorial (*widening*). Ambos aspectos, vistos individualmente, no están exentos de polémica, ni es de esperar que los dos puedan armonizarse sin mayores problemas.

Nosotros hemos investigado más a fondo estas cuestiones en un estudio que nos llevó a las siguientes conclusiones. La distribución de competencias, vigente hasta ahora en la EU o reformulada en el Tratado de Maastricht, a menudo discrepa claramente de una eficiente división de trabajo acorde con el principio de subsidiariedad descrito brevemente al inicio de este trabajo. El Tratado de Maastricht no toma en cuenta la universalidad del principio de subsidiariedad, puesto que no lo aplica congruentemente a todos los campos de acción, sino lo limita a aquellos ámbitos en los cuales aun no se le ha atribuido a la UE la competencia exclusiva en virtud de alguno de los tratados europeos. Por consiguiente, sólo se le ha conferido un papel complementario, específicamente en los ámbitos de la legislación concurrente entre la UE y los estados miembros. Sin embargo, es inherente a la naturaleza del postulado de racionalidad económica que ésta incluya la asignación de todas las funciones. Entonces, habría que analizar también si en las áreas de competencia exclusiva de la UE se puede encontrar una fundamentación económica para la actuación de la Comunidad. Tal carga de prueba vale también, y en especial medida, para asignaciones otorgadas con base en el artículo 235 del Tratado de la Comunidad, el cual en el pasado representaba una cláusula general a la cual los estados miembros se remitían para justificar numerosas nuevas atribuciones de la UE, de modo análogo al artículo 72 de la LF, con fundamento en el cual el poder central en Alemania amplió generosamente sus competencias, aduciendo que ello se hacía en aras de la uniformidad de las condiciones de vida. Una conclusión importante del estudio consiste en la constatación de que el prin-

cipio de subsidiariedad no ha quedado cabalmente arraigado. No queda garantizado que toda acción estatal se someta a comprobación conforme al postulado de racionalidad económica.

Aun cuando las competencias se hubiesen asignado de conformidad con el principio de subsidiariedad, con ello se hubiera cumplido sólo una condición necesaria pero no suficiente para una política económica racional. En términos generales, se trata de evitar intervenciones contrarias al mercado —como por ejemplo aquellas propias de la política de mercado y de precios en el marco de la política agraria de la Comunidad, o las medidas proteccionistas en la política de comercio— con el objeto de no correr el riesgo de desencadenar espirales intervencionistas que afectarían la eficiencia.

Lo anterior reviste particular importancia ante el trasfondo de la inminente expansión de la UE: una excesiva centralización de las competencias —motivada no en último lugar por objetivos de política distributiva— conlleva costos adicionales de la política económica. Cabe esperar problemas relativos a la compatibilidad de la profundización y expansión de la UE en todas aquellas áreas en las que la Comunidad se ha atribuido competencias en relación con los procesos políticos sin que mediara una necesidad económica al respecto. De ahí, a menudo se deriva la conclusión de que la profundización de la integración y la ampliación de la Unión con los estados de Europa oriental constituirían una contradicción. A esto habría que replicar que son precisamente los instrumentos ineficientes de la política interna de redistribución (en la agricultura, en la política estructural sectorial y regional) los que vuelven tan difícil la concomitancia entre la integración institucional y la integración de mercados. Sin embargo, en última instancia, la Comunidad no tiene otra opción: tiene que reducir los objetivos de redistribución interna y abrirse más hacia el este. De no hacerlo, el proceso de transformación en los países del centro y este de Europa corre peligro de estancarse, y con ello aumenta el riesgo de la excesiva inmigración y de la inestabilidad económica y política tanto aquí como allá. Una apertura radical e irreversible de la política comercial hacia el este, por consiguiente, no sólo es ventajosa en términos económicos, sino que constituye una necesidad ineludible.

En resumen, las conclusiones del estudio respecto de la configuración futura de la integración europea se pueden expresar del siguiente modo: el principio de subsidiariedad reclama una distribución de competencias mucho más descentralizada en Europa; esto incluye una revisión de los ámbitos de competencia exclusiva de la UE. En cuanto a los países de Europa oriental y central, debería quedar en primer plano la integración de mercados y no la de carácter institucional. En lo concerniente a la integración institucional de la propia Unión, debería acentuarse el carácter de "club" en lugar de la búsqueda de uniformidades; esto implica aceptar una mayor diversidad de las regulaciones —una Europa de varias velocidades—, lo que guardaría mayor coherencia con el postulado de la racionalidad económica que una forzada marcha sincronizada. De este modo, Europa se convertiría en un club plural sin reglas restrictivas de admisión, con derechos y obligaciones diferentes. Todos los países dispuestos a acatar las reglas del club podrían decidir, según su nivel de desarrollo económico y las preferencias de su población, si desean dar pasos tendientes a una integración económica y política más allá de la integración en política comercial. Hasta aquí los comentarios acerca de las cuestiones generales de la integración europea.

Veamos ahora el planteamiento específico de un mandato de la UE en lo concerniente a la política industrial. Ésta es una cuestión fuertemente controvertida entre los científicos, pero no tanto en la política. La configuración de las competencias político-económicas de la Comunidad en lo referente a la política industrial está reglamentada en el artículo 130 del Tratado de la Unión Europea. Según éste, la Unión deberá tomar medidas tendientes a:

- Facilitar la adaptación de la industria a los cambios estructurales.
- Crear un entorno favorable para las empresas en la Comunidad.
- Promover un mejor aprovechamiento del potencial industrial a través de la política de investigación y tecnología.

Éste es un lenguaje tan vago como el que se maneja en los principios de 1968 en Alemania. Y la economía política nos apremia a pensar en la dinámica propia que tienden a desarrollar tales medidas intervencionistas. La Comisión quiere asumir ese manda-

to con programas de acción, bajo la orientación de fomentar industrias clave, tales como la construcción aeronáutica, la micro-electrónica y la fabricación de automóviles. Las propuestas están orientadas preponderantemente a mejorar la competitividad de las empresas europeas frente a las estadounidenses y japonesas. A diferencia del programa "Europa '92", por consiguiente, no se trata ante todo de fortalecer la competencia en el interior de la Comunidad, sino de medidas proteccionistas consistentes en subsidios y barreras comerciales frente al exterior.

Las ciencias económicas no están exentas de culpa en cuanto a la justificación de este activismo. En la discusión de la política económica se observa, desde hace algunos años, un claro cambio de rumbo: mientras que originalmente los asesores científicos del nivel político, en principio consideraban como dañinas las intervenciones dirigidas del Estado, las nuevas tendencias de la teoría económica aparentemente comenzaron a tener por aceptable el fomento de la competitividad internacional de un país, así como las medidas tendientes a mejorar la posición de las empresas nacionales en el mercado mundial. Esto se refiere particularmente a desarrollos recientes en el campo de la teoría del comercio exterior y la teoría del crecimiento. A diferencia de la teoría tradicional del comercio exterior, que por principio partía de la suposición de una competencia perfecta en todos los mercados, en la teoría de la política comercial estratégica se analizan las corrientes comerciales en mercados oligopólicos, es decir, se toma en cuenta el hecho de que en muchas áreas existen grandes empresas que dominan el mercado. Ventajas dinámicas de escala, efectos de aprendizaje, *first-mover-advantage*, reestructuración de pensiones, son todos conceptos clave que cuadran en el contexto de estas reflexiones recientes. Con la nueva teoría de crecimiento se puede explicar, por ejemplo, por qué un país como Japón no sólo puede dar alcance a países altamente industrializados, sino incluso rebasarlos, fenómeno que no era fácil de compatibilizar con la teoría tradicional del crecimiento.

Para concluir quisiera tratar de resumir muy brevemente la crítica a un mandato de la UE en materia de política industrial.

1. Ninguna de las dos teorías anteriores ofrece una base operativa para un nuevo proteccionismo. El problema de informa-

ción que se plantea al Estado al tratar de concebir una política industrial óptima, es tan grave que en la práctica difícilmente tendrá solución.

2. Las experiencias obtenidas hasta ahora en Europa con la política industrial estratégica son poco alentadoras. Si bien en la construcción aeronáutica, con el programa del *Airbus* se ha logrado establecer en el mercado un oferente europeo propio, esto se ha alcanzado sólo a cambio de subsidios extraordinariamente elevados. En el campo de la microelectrónica, a pesar de un fomento masivo a la investigación y de elevadas barreras comerciales, no fue posible remontar las desventajas competitivas frente a la competencia estadounidense y japonesa. En la industria automovilística, la construcción de fábricas japonesas en el territorio de la CUE ha vuelto tan deleznable los baluartes proteccionistas que prácticamente hubo que abandonar el intento de proteger a los productores europeos.

3. Ante este trasfondo, no parece razonable que los órganos de la CUE sean dotados de competencia propia en materia de política industrial. Cuanto más se involucre el Estado en una política intervencionista, tanto más se socavará la función de la competencia propia de una economía de mercado. También a la luz de las nuevas teorías del comercio y del crecimiento sigue vigente que el libre comercio constituye en la práctica el mejor camino hacia mayor crecimiento y bienestar.

También en este ámbito de la política, igual que en general en un federalismo bien entendido, debería fomentarse la competencia entre las regiones por poner en práctica la mejor política económica y social del Estado. En la configuración institucional de las competencias también en el ámbito de la política económica deberíamos dejarnos guiar por el mensaje de Hayek, en el sentido de que la competencia es el mejor método para el control de costos y el procedimiento más eficiente de descubrimiento.

II. FEDERALISMO, REGIONES Y POLÍTICA INDUSTRIAL EN NUEVO LEÓN, MÉXICO, Y WESTFALIA DEL RHIN DEL NORTE, ALEMANIA¹

JOSÉ LUIS MÉNDEZ*

Ante la retirada de los estados nacionales y un contexto socioeconómico muy cambiante, en los últimos años varios estados subnacionales se han convertido en importantes actores político-administrativos.

Una de las nuevas áreas donde dichos estados se han mostrado especialmente activos es la promoción industrial. Además, en lugar de las clásicas políticas industriales, basadas en los subsidios y la “caza” de industrias foráneas, muchas regiones han ejecutado programas orientados a fomentar la creación y el desarrollo de empresas en el ámbito local, sobre todo, mediante apoyos organizativos, infraestructurales, etcétera.

Este fenómeno se ha dado sobre todo en América y Europa (o al menos es donde más se ha estudiado). Así, podemos mencionar los casos de Westfalia del Rhin del Norte, Baden-Wurtemberg y Bavaria en Alemania (Hassink, 1992; Gabriel, 1990; Allen, 1989; Lehmbruch, 1989); Emilia Romagna y Lombardía en Italia (Gabriel, 1990; Storper, 1993); Escocia en Gran Bretaña (Singh y Borzutzky, 1988), Lorraine en Francia (Schmidt, 1988), entre otros.

¹ Esta investigación fue posible gracias a fondos de El Colegio de México y la Fundación Konrad Adenauer. Agradezco los comentarios de Carlos Alba.

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

Varios estados subnacionales europeos han establecido oficinas en la sede de la Comisión de la Unión Europea en Bruselas, como Cataluña, Lombardía, Baden-Wurttemberg, y varios más. Algunos inclusive han buscado formar asociaciones transregionales, como es el caso de Wales con los dos últimos estados arriba mencionados.

La creciente importancia de las regiones y del “mesogobierno” en Europa ha sido reconocida por diversos autores (Sharpe, 1987 y 1993; Streeck y Schmitter, 1991; Teufel, 1992). En general, hay cierto acuerdo en que, como ha dicho Daniel Bell, “los estados nacionales son muy pequeños para solucionar los grandes problemas y muy grandes para atacar los problemas pequeños” —aunque al mismo tiempo hay serias dudas de que la *Europe des regions* esté sustituyendo a la *Europe des patries* (Anderson, 1992; Sharpe, 1993; Marcou, 1990; Bennett, 1990).

En el caso de América, observamos el desarrollo de casos o tendencias similares. En Estados Unidos, dada su estructura federal, los ochenta contituyeron la década del “nuevo rol económico de los estados” o de la “emergencia del Estado empresarial” (Fosler, 1988; Eisenger, 1988; Osborne, 1988; Wilson, 1993). Asimismo, en varios países de América Latina como Brasil, Perú o México, la descentralización constituyó en los ochenta una demanda generalizada y a veces una política importante; de esta manera, también aquí se ha dado una reactivación de las regiones, ya sea para demandar o para ejercer más funciones.²

El objetivo de este artículo es analizar más a fondo la forma en que este nuevo activismo se ha dado, a través del estudio de dos casos de política industrial subregional: el valle del Ruhr en Alemania y el valle de la ciudad de Monterrey en México. Estas dos subregiones se ubican dentro de dos estados, Westfalia del Rhin del Norte y Nuevo León, respectivamente. El Ruhr y la ciudad de Monterrey no constituyen entidades político-administrativas. Por lo tanto, han sido los estados de Nuevo León y Westfalia del Rhin del

² Graham, 1990; Nohlen, 1991; Méndez, 1990; para el caso mexicano puede verse Torres, 1986, sobre los ochenta; Cardozo, 1993, sobre el área de salud, y Moctezuma, 1994, sobre educación.

Norte los que han ejecutado las políticas hacia dichas subregiones. De hecho, a partir de los problemas de estas últimas, los estados han ejecutado políticas de alcance estatal.

Aunque me interesa estudiar sobre todo las políticas formuladas por Nuevo León y Westfalia del Rhin del Norte, en las políticas hacia el Ruhr y Monterrey han intervenido una variedad de niveles de gobierno —como el federal, el subnacional y el local, y para el caso de Alemania, también el supranacional. Así, en cierta medida, se trata también de un estudio de relaciones intergubernamentales y política industrial.

A primera vista, a muchos les sorprenderá que esté realizando una comparación de este tipo; probablemente les parezca que es comparar peras con manzanas. Sin embargo, a continuación espero mostrar que hay razones de tipo práctico y teórico que hacen muy valiosa esta comparación. Me referiré aquí principalmente a tres de estas razones u objetivos.

Un primer objetivo, de naturaleza tanto teórica como práctica, es, si bien no necesariamente confirmar, sí discutir algunas posibles tendencias de las relaciones intergubernamentales en México a la luz del caso alemán. Aunque éste es sólo un caso, refleja, como señalé más arriba, algunas tendencias al nivel de Alemania y del continente europeo, es decir, la tendencia a la consolidación de algunas regiones como actores económicos y político-administrativos. Pese a las importantes diferencias nacionales y subcontinentales, esta tendencia podría iluminar el sentido de la transición en México.

Además, el análisis comparativo como método de investigación es incipiente en nuestro país. Existen algunas comparaciones entre diversas regiones de México, las cuales han sido realizadas en muchos casos por investigadores de otras latitudes. Sin embargo, la comparación de regiones de México con las de otros países es casi inexistente. En este sentido, considero que ya es tiempo de investigar también sobre otros países, para que por un efecto paradójico, a mayor distancia podamos tener mayor acercamiento a nuestra realidad.

Por otro lado, un objetivo un tanto más práctico es el de discutir los efectos y perspectivas de las políticas de promoción económica en estos estados. Está claro que los instrumentos o

medidas de política pública no pueden simplemente trasladarse de un lugar a otro, porque suele haber profundas diferencias culturales e institucionales entre las diversas naciones. Sin embargo, un país puede aprender de los éxitos o de los errores de otros.

En este espíritu, mirar hacia Alemania, que comparativamente ha tenido importantes éxitos económicos, puede resultar especialmente útil.

El tercer objetivo del artículo es de tipo teórico-metodológico. Debido sobre todo a una falta de costumbre, podría parecer que en términos teóricos Alemania y México son incomparables. En realidad, como mostraré más adelante, bajo ciertas condiciones, la lógica metodológica para hacer una comparación entre dos países muy diferentes es la misma que para el caso de dos países semejantes, digamos México y Argentina. En este sentido, el tercer objetivo del artículo es mostrar cómo la comparación de dos países tan diferentes como México y Alemania puede constituir un diseño semiexperimental de investigación para poner a prueba un modelo de políticas públicas (aun cuando por formar parte de una investigación más amplia, y por limitaciones de espacio, este ensayo no pretende fundamentar empíricamente dicho modelo en forma integral). Con esto se puede alcanzar uno de los objetivos fundamentales de las ciencias sociales, es decir, el de avanzar en el conocimiento, a través de la clarificación del debate entre diversos modelos explicativos.

El artículo inicia con una breve discusión teórica y una exposición del enfoque que la investigación más amplia trata de fundamentar. La segunda y tercera secciones presentan los casos de Westfalia y Nuevo León, respectivamente. Al final se ofrecen algunas conclusiones.

DISCUSIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA

Una de las preocupaciones centrales del campo de las políticas públicas ha sido la de explicar la naturaleza de dichas políticas. Una de sus preguntas ha sido entonces: ¿Por qué una "situación" se convierte en un "problema" público, entra en la agenda inmediata de un gobierno y lleva a la puesta en marcha de políticas públicas

más “activas”, es decir, más coordinadas, con mayores recursos y más acciones (Méndez, 1993)?

Esta y otras preguntas han generado un debate entre varios enfoques explicativos. Mi investigación se concentra en el debate entre dos de ellos: el de los “estilos nacionales de políticas” y el que he llamado modelo “ecológico”. He descrito con mayor amplitud los términos de este debate en otra parte (Méndez, 1993). Con todo, es importante presentar aquí esta discusión, aunque sea de manera esquemática, para que se pueda entender la relevancia y el sentido teórico de la comparación entre Nuevo León y Westfalia del Rhin del Norte.

El enfoque de los estilos nacionales señala básicamente que las instituciones y la cultura de un país son la variable fundamental para explicar la naturaleza de las políticas públicas. Países con tradiciones estatistas —por ejemplo México— tenderían a considerar más situaciones como problemas públicos y a tener políticas más activas en el sentido arriba indicado. Por el contrario, en países con tradiciones pluralistas más actores participarían en las políticas y las tendencias hacia la fragmentación serían más fuertes; por lo tanto, tendrían menos políticas públicas y éstas serían menos activas. Esto tendería a darse en diferentes sectores y a ser más o menos constante a lo largo de varios periodos.

El segundo modelo, que he denominado “ecológico”, se centra en las coyunturas históricas particulares que rodean a las políticas públicas, es decir, en la forma como evoluciona su medio ambiente (de ahí la denominación de ecológico). Sostiene que el grado de activismo de las políticas dependerá del número y el tipo de factores que conformen dicho medio ambiente. Por ejemplo, afirma que si una sensación de crisis, una coalición política homogénea y una percepción de soluciones efectivas y accesibles para dicha crisis coinciden en un momento determinado, tenderán a surgir políticas activas en el área donde se presente la crisis. Si esos factores no existen, independientemente del país o del sector de que se trate, las políticas más bien tenderían a ser pasivas. Así, plantea que para que exista una política activa no basta una crisis, sino que ésta sea puesta en evidencia o usada por ciertas coaliciones en el interior del Estado para promover programas específicos.

Para hacer avanzar el debate entre estos enfoques es necesario ver qué tanto sustento empírico tiene cada uno de ellos. Para esto, la ciencia procede básicamente a través de la comparación de casos (Sartori, 1984). Sin embargo, hay distintas formas de realizar comparaciones. Por ejemplo, el método estadístico se basa en la comparación de muchos casos. Otros métodos lo hacen menos, como el histórico, que compara casos a lo largo del tiempo, o el comparativo —que se trabaja con casos de distintos países.³

Los métodos que usan menos casos utilizan básicamente dos tipos o diseños de comparación: el de casos más semejantes y el de casos más diferentes (Teune y Przeworski, 1970; Duverger, 1983). Ambos tipos de comparaciones pueden servir para formular un diseño semiexperimental de investigación, que nos permita aislar una relación entre dos fenómenos o variables del resto de posibles variables o causas.

En el diseño de casos más semejantes se comparan casos situados en contextos similares y se observan las diferencias. Se pueden comparar dos países muy parecidos, o diferentes casos dentro de un solo país. Así, podemos comparar una política pública en dos momentos diferentes pero en un mismo país. Al hacer esto, se puede “descartar” un buen número de variables independientes manteniéndolas constantes (tipo de cultura, instituciones, nivel de desarrollo, etc.) y establecer vínculos causales entre las pocas variables que hayan cambiado. Por ejemplo, si observamos que lo único diferente en un área de política entre un momento y otro es: a) la confluencia de una coalición homogénea y de la

³ Recientemente, el uso del método estadístico se ha ido extendiendo en las ciencias sociales. La gran ventaja de la investigación estadística es que permite mayores generalizaciones; sin embargo, por incluir muchos casos, dichas generalizaciones tienden a ser de conceptos o teorías menos precisas y desarrolladas; además, es difícil corroborar la certeza o comparabilidad de los casos. Así, las investigaciones estadísticas corren el riesgo de ser “gigantes con pies de barro”, ya que pueden impresionar por el número de datos y la complejidad de las técnicas, pero estar basadas en datos falsos o inciertos. Las investigaciones histórica y comparativa permiten un nivel menor de generalización, pero tienden a sustentar teorías más precisas y a permitir una mejor verificación de la comparabilidad y naturaleza real de los casos utilizados. El uso de uno y otro método dependen del tipo de información disponible y del grado de desarrollo teórico en el área que es objeto de estudio.

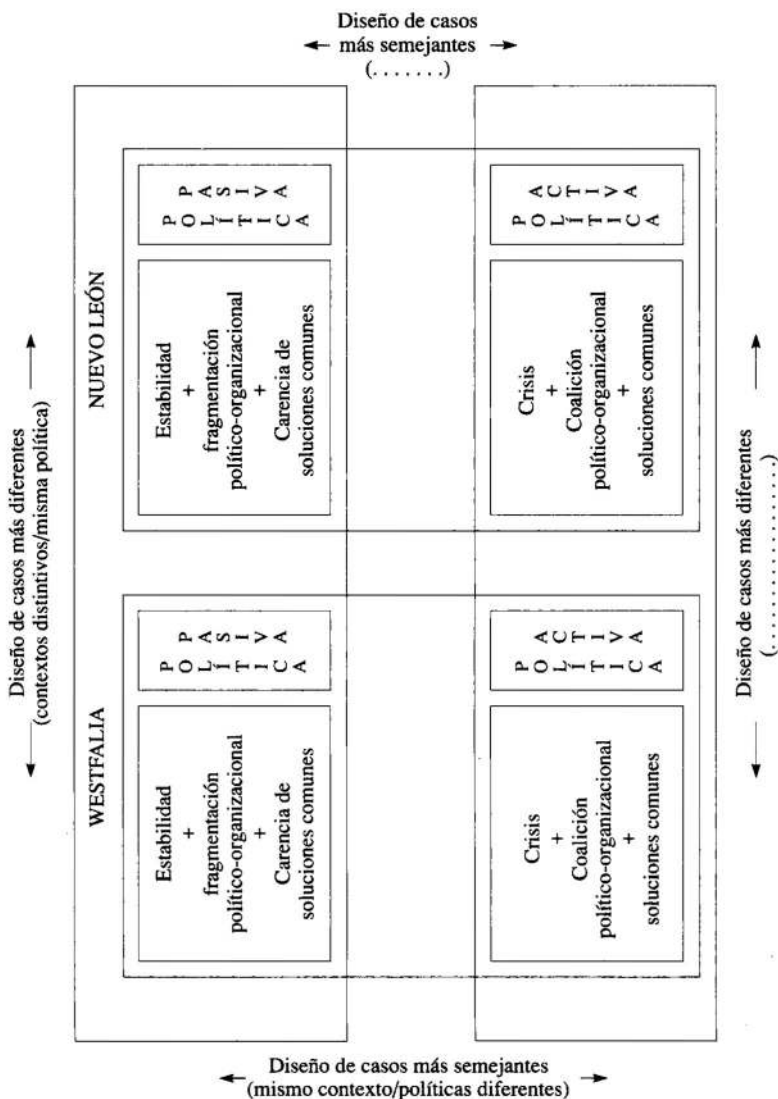
percepción de una crisis y soluciones a la misma, y *b*) el paso de una política pasiva a una activa, podemos entonces concluir que muy probablemente hay un vínculo causal entre *a*) y *b*), ya que todo lo demás permaneció constante y por lo tanto no puede explicar las diferencias.

En el diseño de casos más diferentes, se comparan casos situados en contextos muy diferentes y se observan las semejanzas. Por ejemplo, si en dos países con culturas, niveles económicos, estructuras políticas, etc., muy diferentes, observamos que en un área de política se dan *a*) y *b*), podemos también decir con cierta seguridad que hay un vínculo causal entre ambos factores, ya que todo lo demás es muy diferente, y por lo tanto, difícilmente puede explicar las semejanzas.

Lo que buscamos con estos diseños es asegurarnos, en la mayor medida posible, de que la política pública de tipo activa que estamos tratando de explicar sea en efecto causada sobre todo por la confluencia de los tres factores mencionados y no por otro conjunto de factores. En el caso de la presente investigación, estaríamos utilizando dos métodos de control, el histórico (en el sentido arriba expuesto) —ya que compararemos momentos diferentes tanto dentro de Nuevo León como de Westfalia—, y el comparativo —ya que también compararemos cada uno de estos momentos, pero en países diferentes. La gráfica de la página siguiente ilustra esta doble comparación.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN EL RUHR Y WESTFALIA DEL RHIN DEL NORTE

La región del Ruhr, mejor conocida en Alemania como el Ruhrgebiet (cuenca del Ruhr), es un área que cubre varias ciudades en la parte noroeste de Westfalia del Rhin del Norte; a principios de la década de los noventa tenía aproximadamente seis millones de habitantes y contenía la aglomeración industrial más grande de Europa (Kommunalverband Ruhrgebiet, 1990; Hennings y Kunzmann, 1993). A su vez, Westfalia del Rhin del Norte es el estado más poblado de Alemania (17 millones); se encuentra en el centro-oeste del país, en la frontera con Holanda y Bélgica. El gobierno de



Westfalia tiene una importante autonomía, recursos propios y la responsabilidad de la política de desarrollo regional dentro de su área.

El caso del Ruhr es bastante complejo, ya que las relaciones intergubernamentales implican en Alemania —y en general en Europa— más actores que en otros continentes. Así, cinco niveles de gobierno tienen influencia sobre las políticas públicas en este caso: el local, el subregional, el estatal, el federal y el supranacional. En Alemania, los estados subnacionales, e inclusive las comunidades, han tenido una importante capacidad financiera y de acción tanto en la formulación como en la ejecución de políticas (Federal Ministry for Regional Planning, 1991). Además, Westfalia tiene varios ministerios relacionados con el desarrollo que no siempre se coordinan (entrevista 01), como por ejemplo el Ministerio de Economía y Tecnología y el de Planeación Regional y Desarrollo Urbano. Por otro lado, ha habido una competencia electoral importante entre los demócrata-cristianos y los socialdemócratas, y ambos han predominado en diferentes niveles —gubernamentales o administrativos. En general, el universo de actores sociopolíticos es amplio y complejo. Para efectos de la exposición, esta complejidad tendrá que ser obviada, para centrarme en ciertos puntos que deseo destacar.

El Ruhrgebiet comenzó su proceso de industrialización hacia 1840 y tuvo una fase de rápida expansión entre 1894 y 1914, basada en el acero y el carbón. Desde 1914 hasta 1945 la región sufrió las guerras mundiales. En el periodo 1950-1957, con la ayuda del Plan Marshall, la carrera armamentista originada por la guerra de Corea y en general la reconstrucción de Europa, el Ruhr tuvo de nuevo un rápido crecimiento. De hecho, llegó a ser considerado como el caballo que jalaría a la economía alemana de posguerra. Sin embargo, hacia 1957 la demanda de carbón empezó a disminuir y se inició un periodo más difícil en la región. Si en 1957 eran 496 000 los obreros que trabajaban en el carbón, en 1989 sólo eran 107 130 (Hassink, 1992: 50). Estas dificultades, y otras que vendrían después, abrieron un periodo de reconversión que llega hasta nuestros días.

Aunque la crisis del carbón llevó a un cierre masivo de minas desde finales de los cincuenta, muchos exmineros pudieron encon-

trar trabajo en otros sectores económicos dentro del Ruhr, como las industrias química, metalmecánica, del vidrio o la automotriz.

Sin embargo, hacia mediados de los setenta, otro de los pilares económicos del área —el acero— comenzó a deteriorarse visiblemente. Hacia esas fechas se hizo evidente que la región producía más acero del que se podía vender competitivamente, ya que otros países habían comenzado a producirlo también, a veces con tecnologías más modernas y eficientes. Además, la demanda bajaría. El aumento en los precios del petróleo llevó a la industria automotriz —gran consumidora de metal— a disminuir el peso de los vehículos y a buscar nuevos materiales en sustitución del fierro y del acero. Los cambios tecnológicos hicieron posible, también, la sustitución parcial de este metal en otras industrias importantes, como la construcción. Muchos acereros despedidos no podrían encontrar esta vez otro trabajo, debido al clima general de recesión de esas fechas. Así, el desempleo comenzaría a aumentar marcadamente (Hassink, 1992: 48-49).

Hacia mediados de la década de los ochenta, aun después de la prolongada crisis industrial, el Ruhr era claramente una región todavía muy concentrada en industrias tradicionales. Como han señalado varios autores, esto implicaba una región todavía dominada por la gran industria, y por lo tanto (al menos en este caso), un sector industrial marcado por el patriarcalismo y la inflexibilidad (entrevista 05), a la vez que por una incapacidad para ofrecer suficiente empleo. En septiembre de 1988 el desempleo era de 15.1% en el Ruhr, 9.0% en Westfalia del Rhin del Norte y 8.1% en Alemania.

La región ha experimentado varios programas de revitalización desde fines de los sesenta. Como no hay una entidad político-administrativa de la región del Ruhr, en realidad compuesta por varias comunidades con una tradición de competencia entre sí (entrevista 02), muchas de las iniciativas han sido formuladas por los gobiernos estatal y federal (Federal Ministry for Regional Planning, 1991).

En los sesenta, la discusión sobre la asistencia al Ruhr estuvo envuelta en una profunda división entre regiones y partidos, ya que los socialdemócratas querían favorecer al Ruhr, y los demócrata-cristianos buscaban que también otras áreas se vieran favoreci-

das (Anderson, 1992) y tenían una visión menos intervencionista. Tras la victoria electoral de los socialdemócratas en 1966 en Westfalia, en 1968 surge el primer programa de asistencia, denominado Programa de Desarrollo del Ruhr. Por medio de éste, se otorgaron algunos incentivos financieros a las empresas, ayudas para los desempleados y sobre todo para el desarrollo de carreteras y centros urbanos. Ésta fue también la década del surgimiento de varias universidades. Así, durante este periodo, se mejoró la calidad y cantidad de los servicios educativos, de comunicación y de vivienda. Un programa similar —dirigido a todo el estado de Westfalia— se diseñó para el periodo 1970-1975 (Hesse, 1988: 554-555).

El marcado divisionismo partidario y regional de los sesenta comenzó a reducirse a partir de los setenta. En 1972 se introdujo en Alemania un mecanismo nuevo para la formulación y ejecución de la política regional: el de la Misión Conjunta para el Mejoramiento de las Estructuras Económicas Regionales. Aunque ha sido criticado por favorecer soluciones consensuadas más que racionales (Scharpf, 1988), este mecanismo llevó a una reducción en el grado de partidismo de la política regional, ya que obligó a una mayor negociación de dicha política entre diversos niveles de gobierno y entre los sectores gubernamental y privado. Además, aumentó el poder de los funcionarios estatales tanto sobre el de los políticos como sobre el de las subregiones, al tecnificar y complejizar los mecanismos de financiamiento.

Sin embargo, los programas de asistencia de los sesenta y setenta no cambiaron la mentalidad jerárquica y protomonopólica de la gran empresa en la región (Grabher, 1991: 67-69) y no pudieron evitar la agudización de la crisis, sobre todo a partir de 1974 (Petzina, 1988: 507). A finales de los setenta, las tasas de desempleo en el Ruhrgebiet comenzaron a situarse considerablemente por encima de la media nacional (Klemmer, 1988: 522). La percepción de una fuerte crisis en esos años llevó a la celebración de una "conferencia", en la que diversos grupos del Ruhr y funcionarios estatales discutieron la situación y las alternativas. Como resultado de la crisis y la conferencia, se aprobó un nuevo programa, el Aktionsprogramm Ruhrgebiet, 1980-1984 (APR, Programa de Acción del Ruhr) (Hesse, 1988: 555; OCDE, 1989). A este programa se le asignaron 6 900 millones de marcos, 77.4% con fondos del

estado de Westfalia y 21.2% provenientes de la federación (Gobierno del Estado de Westfalia del Rhin del Norte, s/f: 32). Además, entre 1981 y 1984, el gobierno de Westfalia logró que la Comunidad Europea canalizara 2 400 millones de marcos alemanes al estado, buena parte para asistir a las industrias acerera y del carbón (Anderson, 1992: 174).

La crisis económica no fue el único factor importante para la emergencia del APR. Hay evidencia de que en 1979 se formó una coalición desarrollista conformada por actores estatales, semiestatales y privados (Anderson, 1992, inclusive habla del desarrollo de un "pluralismo corporativo"). Catalizadores importantes de esta coalición fueron dos organizaciones del Ruhr: la *Komunalverband Ruhrgebiet* (KVR, Asociación de Comunas del Ruhr) y la *Industrie- und Handelskammern des Rhurgebiets* (una asociación de las diversas cámaras empresariales de la región) (Anderson, 1988 y 1992). A su vez, hay cierta evidencia que indica la existencia, desde entonces, de importantes "empresarios de políticas", como Andreas Schlieper, que ha tenido un contacto cercano con las comunidades del área (entrevistas 04 y 06).

Este programa se vio menos marcado por los divisionismos regionales y partidarios, ya que la crisis era más grave, las otras regiones ya estaban siendo beneficiadas bajo el mecanismo de misión conjunta, y los blancos de asistencia fueron menos favoritistas, como el apoyo al desarrollo tecnológico y a la pequeña y mediana empresas (Anderson, 1992: 176-178). El objetivo del programa fue lograr cambios estructurales a través de más de 80 acciones en siete áreas. Se incluyeron medidas de apoyo para desempleados (como el reentrenamiento), la promoción de la tecnología y de la investigación en universidades, la reutilización de lotes, el mejoramiento del financiamiento, medidas ecológicas y culturales, la promoción de la pequeña industria, etcétera.

Un fenómeno semejante al del Ruhrgebiet sucedió en la ciudad de Dortmund, una de las más importantes de la zona, que comenzó a sufrir una importante crisis a partir de 1979-1980. A raíz de ésta, poco a poco se iría desarrollando una nueva coalición de actores (el "consenso de Dortmund") que resultó crucial para la generación de nuevas alternativas para solucionar los problemas de la región (Hennings, Kahnert y Kunzmann, 1991; Hudson y Sadler,

1985: 175; Hennings y Kunzmann, 1993: 14). De esta forma, el Departamento de Desarrollo Económico de la ciudad formuló un plan formal y aumentó su presupuesto de 4.2 millones de marcos a 35.7 millones entre 1980 y 1983 (Hennings, Kahnert y Kunzmann, 1991: 5). Uno de los resultados más importantes de todo esto fue el establecimiento de un centro tecnológico en 1985. Éste y el parque industrial adyacente, parecen haber resultado un modelo de cooperación (entrevistas 02 y 05; Hassink, 1992: 98; Hennings, Kahnert y Kunzmann, 1993; Hennings y Kunzmann, 1991; Fiorelli, 1990: 101; OCDE, 1989).

El APR parece haber tenido logros importantes, al menos comparado con los programas anteriores: casi todas las medidas fueron ejecutadas, se registró un significativo desarrollo de centros de investigación y tecnológicos, como el de Dortmund, una ampliación del espacio urbano y, en general, mejoramiento del medio ambiente (Hesse, 1988: 556-557). En 1984 y 1985 la tasa de crecimiento del desempleo se redujo e incluso el desempleo bajó ligeramente en 1986 (Klemmer, 1988: 534; Hesse, 1988: 562).⁴ Sin embargo, el programa no estuvo exento de problemas. La ejecución de algunas medidas fue lenta (debido a errores de diseño) o no se realizó; el programa tuvo problemas de coordinación tanto horizontal como vertical, así como cierta rigidez; además, los esfuerzos de diversificación hacia las pequeñas y medianas empresas fueron frustrados por la asistencia masiva a las grandes compañías; así, pese al surgimiento de nuevas coaliciones innovadoras, este y otros programas —como el de desarrollo tecnológico iniciado en 1984 (Hassink, 1992: 87)— no parecen haber impedido que las coaliciones obrero-patronales de las grandes industrias lograran mantener las políticas proteccionistas y subsidiadoras (Hesse, 1988: 556-557; entrevista 01).

De esta forma, en 1987 el deterioro del clima económico y de negocios llegó a un récord histórico. La industria acerera anunció cierres de fundidoras en una escala sin precedentes. Esto sucedió simultáneamente con una fuerte crisis de la industria del

⁴ Por supuesto, el eterno problema con la evaluación de estos programas es que es difícil saber hasta qué punto es en realidad producto del ciclo económico.

carbón (Ministerio de Economía y Tecnología, 1992; Hennings y Kunzmann, 1993: 1). La amenaza de cerrar una fundidora por parte de la familia Krupp desató una ola de protestas y violencia; los obreros bloquearon una carretera, entre otros actos de protesta que duraron varios días. Pese a que las movilizaciones fueron noticia nacional, no generaron la misma reacción que antes por parte del gobierno federal o de las entidades europeas, las cuales veían al Ruhrgebiet como una región de viejas coaliciones redistributivas que sólo estaban defendiendo su ineficiencia.

Ante la crisis de 1987, el gobierno de Westfalia formuló una nueva política de promoción económica denominada Zukunftsinitiative Montanregionen (ZIM, programa para el futuro de la región del acero y el carbón). Para financiar este programa, se presentó un presupuesto de 2 000 millones de marcos para cuatro años (1 500 millones del estado de Westfalia, 400 millones de la federación y 130 millones de la Comunidad Europea) (OCDE, 1989: 34; Hennings y Kunzmann 1993: 9). En diciembre de 1992, el Ministerio de Economía (1992: 15) reportó que se había dispuesto de 1 070 millones de marcos. Especialmente importante ha sido que el ZIM implicó una visión diferente de la forma y los objetivos de la política. En lugar de diseñar un programa global desde arriba, como el de 1980-1984, esta iniciativa invitó a los actores locales a desarrollar planes locales de desarrollo, aunque dentro de ciertos parámetros que los orientaban hacia la innovación y los sectores económicos más dinámicos. Con esto se buscó fomentar nuevas coaliciones de desarrollo. El abanico de participantes se abrió a nuevos actores como universidades, funcionarios locales dinámicos, pequeñas empresas, ciudadanos, etc., además de los viejos actores patronales y obreros. Se dividió al Ruhr en seis subregiones que abarcan cada una varias comunidades y se les pidió a las mismas realizar conferencias regionales, donde diversos actores del área discutieran y acordaran los proyectos a proponer para su financiamiento. Con esto se buscó aumentar la cooperación intergrupal, interlocal e intrarregional, a fin de alcanzar economías de escala y no desperdiciar recursos. Esta propuesta de "regionalización" fue la solución encontrada a una nueva coyuntura que implicaba mayores dificultades para encontrar fondos y un ambiente de mayor competencia (entrevista 03); se puede decir que

constituyó una especie de "descentralización de la penuria" (Anderson, 1992b).

Este programa tuvo una muy buena recepción y fue extendido a todo el estado de Westfalia en 1989 (programa ZIN). En esto parece haber tenido un papel importante un grupo denominado Expertenkommission Montanregionen (Panel de Expertos en el Acero y el Carbón), a su vez dirigido por el profesor Paul Mikat (Ministry of Economics and Technology of Nordrhein-Westfalen, 1992: 16; entrevista 03. Pareciera que Schlieper jugó también un papel importante para el ZIM y el ZIN, aunque como un miembro más de una coalición joven e innovadora, entrevistas 01 y 02). Hacia 1993, casi todas las regiones del estado habían elaborado sus planes locales.

Otro esfuerzo de mayor coordinación y canalización de recursos hacia el Ruhr, lo representó la creación, en 1988, de una organización de ejecutivos de empresas que en su primer año de existencia habían canalizado inversiones por 20 millones de marcos y habían atraído 4 600 millones en inversiones (Hennings y Kunzmann, 1993: 12; Hassink, 1992: 92).

La evolución de los eventos a partir de 1988 representa una transición del claro divisionismo y juego de suma cero de los sesenta, a una mayor cooperación entre actores —cooperación ahora ya no sólo de tipo corporativo—, así como a un mayor activismo de las políticas. Esta transición parece haberse debido a tres factores: 1) la sensación de agravamiento de la crisis, en parte explicada por las reticencias del gobierno federal y la Comunidad Europea a apoyar a la región. 2) La consolidación de coaliciones más innovadoras de actores públicos, semipúblicos y privados, que usaron —para algunos, inclusive fomentaron (entrevista 02)— las coyunturas de crisis a fin de empujar nuevos programas. En este sentido, varios autores y entrevistados coinciden en la importancia que ciertas coaliciones tuvieron en estos procesos; incluso hay evidencias que apuntan hacia la presencia, dentro de dichas coaliciones, de importantes "empresarios de políticas", como parece haber sido el caso de Schlieper o Mikat.⁵ La presencia de un buen

⁵ Aunque para algunos entrevistados varios ministros de economía y de planeación también jugaron un papel importante; entrevista 05.

número de nuevas universidades en los ochenta también favoreció la emergencia de programas más innovadores (entrevista 05). Hay que agregar en este punto, que la relativamente alta participación de los trabajadores en algunos aspectos de la dirección de las empresas alemanas (la llamada codeterminación) ha favorecido la buena aceptación de los programas de modernización. 3) La existencia de "soluciones" que lograron un cierto consenso e inclusive generaron mayor motivación, ya que implicaron un procedimiento más descentralizado y blancos de asistencia definidos en términos más generales, como el desarrollo tecnológico y de pequeños negocios.

Hacia 1991, las evaluaciones del ZIM eran en general positivas (por ejemplo la de Heinze y Voelzkow, 1992). La economía del Ruhr mejoró y la tasa de desempleo bajó de 15 a 11.3% de 1982 a 1991; un nuevo clima de optimismo e innovación emergió en la región a finales de los ochenta; surgieron más sociedades público-privadas para el desarrollo tecnológico y de nuevas industrias (Hennings y Kunzmann, 1993: 1 y 10). La mentalidad y estructura jerárquica y protomonopólica de la industria de la región comenzó a dar paso a esquemas de redes entre grandes y pequeñas empresas, aunque esto se debió también a reacciones de las mismas empresas ante la competencia mundial (Grabher, 1991: 70-73). Así, podría argumentarse que todos estos programas han tenido algunos efectos positivos.

Sin embargo, conforme avanzaron los noventa, esta situación desmejoró y las críticas al programa aumentaron. El programa ha sido acusado de haber regionalizado al Ruhr con criterios administrativos y no económicos (Waniek, 1993), además de implicar un sistema complicado y oscuro de aprobación de proyectos (entrevista 02; Hennings y Kunzmann, 1993: 13). Dado que la decisión última sobre el financiamiento de un proyecto permanece en manos del gobierno estatal, se ha dicho que el programa sólo encubre una política que sigue siendo muy centralizada (Waniek, 1993). También se ha señalado que ha favorecido más a las subregiones con mayor poder de organización (Hassink, 1992: 89), que ha carecido de una adecuada coordinación entre los ministerios del gobierno estatal (Hennings y Kunzmann, 1993: 10) y entre centros de desarrollo tecnológico (Hassink, 1992: 104), además de haber

llevado más a la formulación de listados de pedidos que de planes de desarrollo (Hassink, 1992: 90). Otras críticas advierten que las conferencias intercomunitarias no tienen base legal, que no han involucrado suficientemente a los empresarios y que no siempre han reducido las rivalidades locales (entrevista 02). Por otro lado, la reconversión de la fuerza de trabajo es algo que suena muy bien pero que implica un proceso lento y desesperante, que resulta difícil y hasta doloroso para muchos trabajadores, especialmente para los de mayor edad. Además de que un buen número de obreros no han podido o querido reentrenarse, muchos de los que han encontrado nuevos trabajos, se quejan de que reciben menores remuneraciones (*Newsweek*, 14 de junio de 1993). El proceso de modernización es igualmente difícil para los empresarios y gerentes y, al menos en el Ruhr, se ha dado de manera desigual (Butzin, 1990). Ha habido un aumento de pequeñas empresas, pero resulta aún difícil evaluar cuánto se ha reducido el predominio de la gran empresa. Para Hennings y Kunzmann (1993: 13 y 14) el ZIM ha encubierto el predominio de las viejas coaliciones paternalistas alrededor de las grandes industrias. Todo esto aparte del panorama más bien sombrío que Europa en general ha enfrentado últimamente y de las dudas sobre el nivel alemán de competitividad internacional, que —para algunos autores— se originan en los demasiado altos costos de la economía social de mercado alemana. Finalmente, está claro que los estados alemanes, entre ellos Westfalia, han necesitado de los recursos de la federación (Allen, 1989); sin embargo, la unificación del país ha desviado y seguirá desviando muchos de los recursos hacia las necesitadas zonas de la antigua Alemania del este.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MONTERREY, EN PARTICULAR, Y NUEVO LEÓN, EN GENERAL

El estado de Nuevo León, específicamente los diversos municipios que forman la zona metropolitana de Monterrey, ha constituido desde principios del siglo xx la segunda región industrial de la República mexicana, después de la zona metropolitana de la ciudad de México. Ahí se estableció una de las primeras y más

importantes industrias acereras del país. A principios de los noventa contaba con cerca de tres millones de habitantes (Moreira y Ramos, 1992). Es una región con una larga tradición de pujanza industrial que también data del siglo XIX (Saragoza, 1988; Vizcaya, 1971; Vellinga, 1988); ha sido la sede de fuertes grupos económicos (Cerutti, 1983) que, como en el caso del Ruhrgebiet, han hecho de Monterrey una región con predominio de empresas grandes, a diferencia de otras como Jalisco. Por lo que se refiere a la organización administrativa, la ciudad se encuentra dentro de un estado inscrito en una estructura federal, como dije, el estado de Nuevo León. Por lo tanto, dicho estado ha tenido un conjunto de "secretarías" muy semejante al del nivel federal, incluyendo una Secretaría de Fomento Industrial y Comercial, con funciones semejantes a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial del gobierno federal (Secofi). Monterrey no enfrenta un problema de fragmentación administrativa tan importante como el del Ruhr. Aun cuando las diversas municipalidades han tenido sus diferencias e inclusive algunas han sido gobernadas por partidos opuestos, la mayoría de ellas ha sido gobernada por el PRI; en general, el gobernador ha tenido una importante influencia sobre las autoridades municipales. Por otra parte, debe notarse que los municipios y los estados en México tienen mucho menor capacidad política y financiera que en Alemania, debido al menor nivel de riqueza y a la mayor centralización económica, política y administrativa.

Como se sabe, en 1982 México comenzó a sufrir una fuerte crisis económica que duraría cuando menos hasta el final de los ochenta. Dicha crisis golpeó de manera especial a Monterrey.

En el momento en que la crisis aparece, el gobernador del estado, Alfonso Martínez Domínguez, se encontraba a la mitad de su sexenio y en el proceso de ejecución de un gran proyecto de desarrollo urbano en el centro de la ciudad. La visión de gobernar de Martínez Domínguez en gran medida estuvo centrada en la negociación política y las políticas públicas "visibles", es decir, de construcción de obra pública. Su respuesta a la crisis se limitó a continuar su proyecto urbano y a negociar el "salvamento" por parte del gobierno federal de los grupos económicos locales. Esto refleja que para él no había que tomar medidas adicionales de fomento, ya que estos grupos serían los que sacarían al estado de la crisis. En

1981, Martínez Domínguez tuvo que establecer, sobre todo por presiones federales, un Consejo para la Planeación del Desarrollo (Coplade), que es un mecanismo de coordinación estatal entre diferentes actores locales. Sin embargo, no parece que este gobernador haya estado interesado en hacer uso de este consejo. Por ejemplo, no sería sino hasta 1984 cuando el gobernador elaboraría la ley reglamentaria que normaría el funcionamiento del mismo.

Aunque en Nuevo León se podría hablar de la existencia de una política industrial subnacional inclusive desde el siglo XIX, podemos decir que ésta se ha acercado más a una política "pasiva" (Méndez, 1993). A lo largo de los años se limitó básicamente a mínimas concesiones fiscales, la venta subsidiada o regalo de terrenos, el control laboral y el desarrollo de infraestructura. Martínez no fue la excepción. Si bien dio un cierto apoyo al desarrollo de parques industriales, además de promover el otorgamiento de créditos y estímulos fiscales a las empresas (Martínez, 1984), el apoyo fue limitado. En síntesis, la política industrial no era una de sus prioridades (entrevista 01) e implicó pocas acciones, pocos recursos y poca coordinación.

En agosto de 1985 asumiría la gubernatura Jorge Treviño. Al comenzar su periodo, las cosas no le fueron fáciles. El proceso electoral había sido fuertemente cuestionado. Además, la administración comenzaba en medio de una crisis económica (Plan Nuevo León, 1986: 8) marcada por un alto desempleo, lentas tasas de crecimiento, alta inflación y carencia de recursos federales. Las relaciones con las cámaras empresariales eran tensas, en parte por una larga tradición confrontacionista de las mismas.

En gran medida debido a esta sensación de crisis, el gobierno de Treviño iría más allá de las funciones que tradicionalmente habían caracterizado a los gobiernos subnacionales en México. En otras palabras, aparte de cumplir las funciones de servicios sociales, obra pública y orden público, en estos años el gobierno del estado se convertirá en un activo actor económico, tanto en términos domésticos como internacionales.

Varios indicadores mostrarían la emergencia de una política industrial activa. Por un lado, las propias declaraciones del gobernador reflejaron una visión diferente sobre el papel que el gobierno de Nuevo León debía cumplir. En 1986, por ejemplo,

señala que "hoy más que nunca, el gobierno del estado debe tener conciencia de lo trascendente que resulta su papel en el fomento de las actividades industriales ... la industrialización que antaño se daba por inercia casi natural, debe darse ahora con el concurso de una acción inducida" (Treviño, 1986: 25). Estas declaraciones, sin embargo, no serían meramente retóricas. El gobernador diseñaría e implementaría una serie de acciones. Este nuevo papel más activo sería reconocido por varios observadores (Montoya, 1990, *El Norte*, 16 de febrero de 1987, *El Porvenir*, 4 de marzo de 1986).

En primer lugar, Treviño desarrolló el primer plan estatal de desarrollo en la historia del estado, el Plan Nuevo León, basándose en las reuniones con la población que realizó en su campaña. El objetivo de este plan era "coordinar los esfuerzos de los distintos sectores de nuestra comunidad" (Treviño, 1986: 23).

Conviene agregar que Treviño reforzó al principio la autonomía del gobierno neoleonés en la programación del gasto público. En 1986 logró que Nuevo León fuese el primer (y probablemente único) estado que fusionó la delegación subnacional de la poderosa Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) con la Secretaría de Programación y Desarrollo del Estado de Nuevo León. Treviño lograría también cierta descentralización hacia el estado de las políticas educativa, industrial y de salud.

Por otro lado, a sólo siete días de haber iniciado su periodo Treviño crearía el Consejo Estatal para el Financiamiento y Desarrollo Industrial, cuyo propósito principal era la descentralización del crédito. Éste fue el primer consejo de su tipo en México (Treviño, 1986: 25). Al parecer, este consejo tendría un funcionamiento más o menos constante, cuando menos en los tres primeros años de gobierno.

Al principio de su administración, Treviño crearía también Fomicro, un fideicomiso dirigido a proveer las garantías financieras y la asesoría técnica necesarias para que los microempresarios pudiesen conseguir crédito bancario. Fomicro pronto se convertiría en el primer fondo en cuanto a garantías otorgadas en la república. Por estas fechas también crearía Promofin, otro fideicomiso dirigido a canalizar crédito a pequeñas y medianas agroindustrias de exportación. Valga notar que casi todos los organismos creados para la promoción industrial tomaron la forma de "fidei-

comiso". Bajo esta figura jurídica, estos organismos quedarían fuera de la estructura burocrática "directa" del estado, como una suerte de organismos desconcentrados, con una mayor independencia administrativa.

A juzgar por un análisis hemerográfico y varias de las entrevistas realizadas (entrevistas 02 y 04), detrás de la nueva política industrial que emergió en el sexenio de Treviño estuvo como dinamizador principal un industrial regiomontano, Antonio Villarreal. Fue él quien fungió desde el principio como presidente del Consejo de Financiamiento y de Fomicro, y quien sería después presidente de Proexport, un organismo dedicado a la promoción de la inversión extranjera y las exportaciones. Villarreal estaría a lo largo de toda la administración de Treviño al frente de estas organizaciones, así como en una variedad de eventos y viajes. Otra figura importante fue Genaro Leal, secretario de Fomento Industrial y Comercial, un empresario que se había caracterizado por su dinamismo empresarial y político. En un principio parece haberse dado una pugna por el control de la política de fomento; sin embargo, probablemente por esta pugna, combinada con razones de tipo personal, Leal renunciaría a finales de 1986. Así, todo parece indicar que, hacia principios de 1987, Villarreal logró conformar y encabezar una coalición más o menos homogénea de personas alrededor del fomento industrial.

Si al principio del gobierno de Treviño las condiciones económicas y de empleo ya eran difíciles, en 1986 la sensación de crisis se agudizaría. A partir de enero sería más difícil conseguir recursos federales por la nueva caída de los precios internacionales del petróleo. El punto culminante de la crisis se iniciaría en mayo, cuando se anunció la quiebra de las industrias acereras Fundidora de Monterrey y Aceros Planos.⁶ El mismo gobernador reconocería en 1988 que estos momentos eran los más difíciles de su mandato hasta ese entonces (Treviño, 1988). Sería el punto culminante por varias razones: 1) Fundidora con el primer Alto Horno de América

⁶ Para un análisis del cierre de Fundidora Monterrey, y su división de Aceros Planos, puede consultarse: Juan Zapata, *La muerte de Fundidora. Reconversión de la cultura industrial mexicana*, México, Noriega Editores, 1989.

Latina, era un viejo símbolo de la pujanza económica regiomontana, al punto de encontrarse en el escudo del estado. 2) Directa o indirectamente implicaría una pérdida de alrededor de veinte mil empleos (*El Porvenir*, 12 de junio de 1986). A decir de Zapata (1989: 133), representó el volumen de desocupación más importante de la historia industrial de México. 3) Como en Westfalia, el cierre de Fundidora se convirtió en noticia nacional en mayo y junio de 1986, al darse una serie de marchas en Monterrey y hacia la ciudad de México por parte de los trabajadores y sus esposas, así como bloqueos de calles, bancos, oficinas gubernamentales y de la Fundidora misma; amenazas de huelga nacional del sindicato minero, quema de credenciales del PRI por parte de los trabajadores, así como declaraciones de líderes locales protestando por el cierre de la fuente de trabajo (*El Porvenir*, 1, 2, 4, 8, 9, 11, 12, 13, 18 y 21 de junio de 1986). A diferencia del caso alemán, en que el cierre de la fundidora se pospuso, en Monterrey fue efectivamente cerrada.

La agudización de la sensación de crisis aceleraría los esfuerzos del estado por fomentar el crecimiento económico. Sin embargo, no existía un acuerdo en torno a si debía hacerse el fomento vía parques industriales, maquiladoras o microempresas. La política de desarrollo de parques industriales era la más vieja (Garza, 1992). Llegar a un acuerdo se dificultó porque el sector obrero organizado parece haber tenido una importante reticencia al fomento de las maquiladoras, por pensarse que éstas implicarían condiciones desfavorables de trabajo y una mayor dependencia externa (entrevista 02). También existe la idea de que los empresarios tampoco se interesan en las maquiladoras por considerar que éstas podrían competir con ellos por la mano de obra.

Hacia 1987, el fomento de maquiladoras, de microempresas y en cierta medida del desarrollo tecnológico parecen haberse consolidado finalmente como la "solución" al problema del desempleo (*El Norte*, 26 de junio de 1986, 7 de mayo de 1987, 16 de febrero de 1987 y 12 de septiembre de 1987). Al gobernador le permitiría salvar la cara sin necesidad de grandes recursos locales o federales (que no tenía); para la iniciativa privada, sería una forma concertada de promoción económica y no la sustitución de los empresarios vía la intervención directa del Estado en la economía.

Una vez acordada la "solución", y ya con la presencia de una percepción de crisis y la existencia de una coalición desarrollista, el activismo de la política industrial aumentaría a partir de 1987 y 1988.

Primero se crearía Proexport, en enero de 1987, fideicomiso orientado a la promoción de las exportaciones y las maquiladoras (Treviño, 1986: 31). El gobierno de Nuevo León aportaría 635 millones de pesos y el Banco de Comercio Exterior, 200 millones, con el fin de conformar un patrimonio de cuyos intereses el fideicomiso se pudiera mantener por sí solo en los siguientes años (Proexport, 1990). Aunque en un principio parece que hubo una importante participación de los obreros en el consejo de este fideicomiso, ésta se diluiría con el tiempo.

Los esfuerzos de coordinación local e intergubernamental se incrementarían a partir de febrero de 1987. En lo que restaba del año, por ejemplo, se establecieron el Subcomité Sectorial de Fomento Industrial y Energéticos del Estado de Nuevo León (*El Norte*, 27 de febrero de 1987), el Subcomité Especial para la Pequeña y Micro Empresa (González, 1988: 70; Montes, 1988), y el Subcomité de Ciencia y Tecnología del Coplade (*El Norte*, 15 de agosto de 1987).

Entre mayo de 1987 y febrero de 1988, Jorge Treviño, Antonio Villarreal y Raúl Salinas (senador por el estado de Nuevo León) viajan a Chicago, Londres (*El Norte*, 18 y 26 de mayo de 1987), Nueva York (*El Norte*, 26 de octubre de 1987 y 1 de enero de 1988) y Texas para promover a Nuevo León e instalar oficinas en algunos de esos lugares (*Excelsior*, 12 de febrero de 1988).

En septiembre de 1987, se anuncia que Fomicro había alcanzado el primer lugar entre los fondos estatales en número de créditos avalados (*El Norte*, 25 de noviembre de 1987), lugar que conservaría en los restantes años de la administración treviñista (*El Norte*, 12 de marzo de 1988). En marzo de 1988, Treviño inaugura la Cuarta Reunión Nacional de Fondos Estatales de Fomento Industrial y poco después se anuncia la creación de una ventanilla única de gestión para la microempresa (*El Norte*, 23 de marzo de 1988).

En julio de 1988, unos días antes del cumplimiento de la mitad del periodo de Treviño, Villarreal declara que la creación de 295

microindustrias y 50 maquiladoras mostraba que la administración estatal había cumplido su compromiso de ser un "activo e innovador agente de fomento industrial".

En 1988 las actividades de fomento continúan, aunque la adición de nuevas organizaciones o actividades es menor. En noviembre de ese año, el gobierno de Nuevo León, el Tecnológico de Monterrey y un banco local establecen un comité técnico para promover la modernización de la industria en el estado (*El Norte*, 25 de febrero de 1988). En enero de 1989, Proexport patrocina la primera conferencia interestatal fronteriza sobre fomento industrial para la exportación. En ese año se realiza también la Segunda Reunión del Comité de Energéticos, así como un Encuentro de Fomento a las Exportaciones (*El Porvenir*, 4 de febrero de 1989).

En marzo de 1990, se crea un Consejo Metropolitano de Calidad (*El Diario de Monterrey*, 31 de marzo de 1990) y en junio se anuncia un programa dirigido a fomentar las exportaciones de los pequeños y medianos empresarios. En agosto de 1990 se firma un convenio entre el gobierno del estado y el Consejo Nacional para las Exportaciones (Conacex), en el cual se establece que aquél daría todas las facilidades burocráticas para la agilización de los trámites de las exportaciones (*El Norte*, 21 de agosto de 1990). En el mismo mes, nueve organizaciones públicas y privadas, tanto de Nuevo León como del ejecutivo federal, se unen para dar marcha al programa de información sobre insumos para la industria maquiladora (*El Norte*, 22 de agosto de 1990). En 1990, el gobernador realiza un viaje más de promoción a Boston (*El Nacional*, 1990).

El nivel de activismo parece haberse reducido en 1991. Entre las razones para que esto sucediera pueden estar la percepción de una mejor situación económica a partir de 1989, que ya existía una política industrial en marcha y que hubiera terminado el periodo de gobierno. Al final de su periodo, el gobernador parece haberse abocado a la finalización de varios proyectos de obra pública y hacia la promoción de las exportaciones y las maquiladoras, reduciendo la atención prestada a los otros organismos de fomento (entrevistas 02 y 03).

En 1990, 1991 y 1992, Monterrey empezó a crecer de nuevo, lo cual se manifestó en una disminución del desempleo. Aunque no se ha alcanzado el nivel de cooperación del caso alemán, ya

que la región observa una conformación político-cultural bastante menos integradora, el descontento laboral disminuyó, y se generó incluso un nuevo clima de optimismo. La confrontación tradicional de las cámaras empresariales, por ejemplo, dio lugar a una actitud de mayor cooperación a partir de 1988 (aunque esto se debió en parte a las políticas económicas de Salinas de Gortari). No obstante, hacia 1993, debido a una ola recesiva a nivel nacional, la economía del estado comenzó a resentir de nuevo algunos problemas. Esto demuestra que, como en el caso alemán, la región ha estado y muy probablemente seguirá estando sujeta a ciclos económicos.

COMENTARIOS FINALES

Tanto el caso de Nuevo León como el de Westfalia del Norte mostraron en los ochenta una clara tendencia a la aplicación de políticas industriales más activas y coordinadas que en otras épocas (aunque en el caso alemán de una manera más cíclica). Aunque este trabajo forma parte de una investigación de más largo alcance (que incluye también el caso de Pennsylvania, EUA), la evidencia presentada apunta hacia una explicación basada en la confluencia de varios factores: crisis, coaliciones económico-políticas (y empresarios políticos) preparadas para “usar” dichas crisis como “ventanas de oportunidad” para sus proyectos y soluciones, que lograron el acuerdo de los diversos actores regionales. Creo también haber ilustrado cómo el uso de diseños científicos de investigación —en este caso el “histórico” o “vertical” (en el sentido antes expuesto) y el comparativo u “horizontal”— pueden fundamentar empíricamente una explicación. La comparación “vertical” de dos momentos, tanto dentro de Nuevo León como de Westfalia, y especialmente la comparación “horizontal” de dos países diferentes, resultan útiles no sólo porque ayudan a fundamentar un enfoque, sino también porque ayudan a matizar la influencia de otros, como el que se centra en el tipo de cultura o instituciones. Esto no quiere decir, por supuesto, que no existan diferencias muy importantes entre estas dos regiones. La investigación simplemente busca resaltar que, por extraño que pueda parecer, también hay similitudes

dignas de estudio. Tampoco implica que las políticas activas sólo surjan cuando se da la confluencia de los factores mencionados, sino sólo que dicha confluencia favorece su surgimiento.

Como señalé en la introducción, aparte de tratar de explicar por qué un problema capta la atención gubernamental, esta investigación también busca una primera respuesta a la pregunta: ¿qué significado tiene esta política más activista para el proceso de transición en el que México se encuentra inscrito? Si bien el grado de autonomía de un estado como Nuevo León ha pasado por diversos ciclos —y el modelo ecológico confirmaría la naturaleza cíclica de la autonomía regional (véase Méndez, 1993)—, el que dicho estado haya emergido como un actor económico también está revelando presiones estructurales hacia una mayor descentralización. De esta forma, aunque algunas instituciones de fomento implantadas por Treviño desaparecieron con el nuevo gobernador en 1992 (por ejemplo, Fomicro), otras entidades permanecieron (como Proexport), así como la mayor descentralización de la política industrial federal. De hecho, uno de los objetivos de Sócrates Rizzo, el nuevo gobernador, ha sido la “internacionalización de Nuevo León”. Dudo, por lo tanto, que la autonomía ganada en esta área —o cuando menos la mayor parte de la misma— desaparezca en el corto plazo. Más bien creo que, como ha sido el caso en Europa y otros lugares, los procesos de integración económica y las políticas neoliberales al nivel nacional probablemente implicarán la consolidación del gobierno estatal como un actor económico y político-administrativo, cuando menos en este sector de política pública (y con los nuevos instrumentos de política pública). Por supuesto, en un país tan centralizado como México, éste será un proceso difícil y probablemente lento. Por otro lado, si bien parece cierto que el gobierno de Salinas de Gortari recentralizó en buena medida los flujos financieros, ésta es un área de mucha importancia para la población, por tener que ver con el empleo; además, no implica demasiado gasto, por ser más bien de tipo regulatorio y promocional; por lo tanto, no se ve tan afectada por la centralización fiscal. Así, a la luz de esta investigación sería un error considerar sólo las áreas de política pública que implican más gasto cuando se evalúa el estado de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno de un país.

Un tercer objetivo es evaluar los efectos y perspectivas de las políticas de fomento económico en estas regiones. En cuanto a los efectos, después de estas políticas se notó una mejoría económica en ambos lugares. Sin embargo, es muy difícil saber en qué medida esta recuperación se debió al ciclo económico, es decir, a una recuperación general de la economía. Además, como se vio, los programas no sólo han tenido objetivos económicos sino también políticos, lo que hasta cierto punto es natural. Con todo, creo que estas políticas cuando menos han creado nuevos, y en algunos casos, más productivos empleos, sin incurrir en un gasto desproporcionado. El problema es que el proceso de ajuste no deja de ser bastante difícil; según algunos informes preliminares (véase *Newsweek*, 14 de junio de 1993) muchos de los afectados por los procesos de reconversión enfrentan problemas psicológicos o materiales para reentrenarse y entrar a los nuevos sectores económicos, o han obtenido trabajos no tan bien remunerados como los anteriores, en muchos casos dentro del llamado sector informal.

En ambas regiones hay similitud en ciertos instrumentos clave, como el apoyo al surgimiento de nuevos negocios o al desarrollo tecnológico. Esto bien puede deberse a la existencia de redes internacionales de conocimiento y de expertos. Sin embargo, alrededor de los pequeños negocios y del desarrollo tecnológico se ha creado toda una mitología que a veces los hace aparecer como varitas mágicas del desarrollo, cuando en realidad implican difíciles y lentos procesos de reconversión (véase por ejemplo Massey, Quintas y Wield, 1991).

En buena medida, como producto de las crisis sufridas en los ochenta, las economías de Nuevo León y Westfalia del Rin del Norte se han modernizado. Diversos actores públicos y privados han impulsado el surgimiento de centros de innovación y fomento a la pequeña empresa en ambas regiones. En cuanto a Nuevo León, está claro que en México dicho estado ha sido desde hace mucho tiempo un ejemplo de independencia y dinamismo empresarial. Recientemente, el Tecnológico de Monterrey ha iniciado importantes programas de fomento e investigación (Instituto Tecnológico, 1989). Varias empresas locales se han reestructurado y han introducido los nuevos métodos administrativos y productivos (Pozas, 1993). Muchas de las grandes empresas del estado se han

fortalecido industrial y financieramente. Algunos de los más importantes bancos reprivatizados en la administración de Salinas de Gortari han quedado en manos de empresarios regiomontanos. En Monterrey se encuentran algunos de los pocos centros de investigación-desarrollo (por ejemplo la patente del método del fierro-esponja, que se aplica en varios países de América Latina, Medio Oriente y Asia, pertenece a Hylsa). Grupos industriales como Vitro y Cemex han logrado no sólo exportar, sino trasnacionalizarse, al comprar o crear empresas en Estados Unidos, América Latina y Europa.

Con todo, la modernización empresarial de Monterrey ha sido un proceso lento y difícil (Pozas, 1993). Tanto esta ciudad como el Ruhr aún son, en cierta medida, regiones que cargan con el peso del dominio tradicional de grandes empresas. Históricamente, la dirección de este tipo de empresas ha representado una mentalidad patriarcal, poco flexible a los cambios de la economía internacional, poco interesada en la investigación y el desarrollo propios, y poco promotora de nuevas y más innovadoras empresas. Además, está claro que una región como Nuevo León —en donde el involucramiento de los obreros, las subregiones, las universidades y otros actores sigue siendo más reducido— bien puede aprender de los procesos de descentralización y codeterminación obrero-patronal de Westfalia del Norte. Estos procesos han facilitado y promovido la cooperación entre todos los actores: obreros, administradores, patrones, expertos, universidades, ciudadanos, etc., a fin de liberar las energías locales y alcanzar estructuras económicas más flexibles y competitivas en un marco de responsabilidad social.⁷ Las experiencias más exitosas del Ruhrgebiet, como la de Dortmund, confirman que el reto para las regiones se centra en el desarrollo de redes efectivas de actores. Es interesante en este sentido la bibliografía reciente sobre los “Milieux innovadores” de desarrollo (Aydalot y Keeble, 1988; Camagni, 1991 y 1992; véase también Storper, 1992 y 1993). Esto no significa por supuesto que la economía social de mercado de Alemania y la economía de West-

⁷ Hágase notar que el ZIN y ZIM tiene cierto parecido con el Pronasol de México, aunque probablemente los primeros sean más descentralizados y formalizados, además de que son programas manejados por un Estado subnacional y se dan en el estrato subregional más que local.

falia del Norte no enfrenten también importantes retos y dilemas; por ejemplo, recientemente ha crecido la preocupación en ese país por lo que aparenta ser una baja en su competitividad, sobre todo por el lado de los costos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Entrevistas

En Westfalia del Rhin del Norte

01. Funcionario del Ministerio de Planeación Regional y Desarrollo Urbano, Dusseldorf, octubre de 1993.

02. Profesor-investigador de una universidad en la zona del Ruhr, Dortmund, octubre de 1993.

03. Investigador de un centro de investigación en la zona del Ruhr, Bochum, octubre de 1993.

04. Funcionario del Ministerio de Economía y Tecnología, Dusseldorf, octubre de 1993.

05. Profesor-investigador de una universidad en la zona del Ruhr, Dortmund, octubre de 1993.

06. Funcionario de una agencia del estado de Westfalia del Rhin del Norte, Dusseldorf, octubre de 1993.

En Nuevo León

01. Exfuncionario público de alto nivel del sistema financiero federal en Nuevo León, Monterrey, junio de 1991.

02. Funcionario público de nivel intermedio del gobierno de Jorge Treviño, Monterrey, junio de 1991.

03. Funcionario público de nivel intermedio del sistema financiero federal en Nuevo León, Monterrey, junio de 1991.

04. Alto funcionario del gobierno de Jorge Treviño, Monterrey, noviembre de 1992.

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, C. S. (1989), "Corporatism and Regional Economic Policies in the Federal Republic of Germany: The 'Meso' Politics of Industrial Adjustment", *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 19, otoño.
- Anderson, J. (1993), "Skeptical reflections on a Europe of Regions: Britain, Germany, and the ERDF", *Journal of Public Policy*, núm. 10.
- (1992), *The Territorial Imperative*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1988), "Territorial networks of interaction in Britain and Germany: Regions and the Politics of Economic Decline", tesis de doctorado, Yale, Yale University.
- Aydalot, P. y D. Keeble (1988), *High Technology Industry and Innovative Environments*, Londres, Routledge.
- Bennet, R. J. (1990), "Decentralization and Local Economic Development", en R. J. Bennett (ed.), *Decentralization Local Governments, and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press.
- Butzin, B. (1989), "Regional Life Cycles and Problems of Revitalisation in the Ruhr", en M. de Smith y E. Wever, *Regional and Local Economic Policies and Technology*, Amsterdam, Royal Netherlands Geographical Society.
- Camagni, R. P. (1992). "Development Scenarios and Policy Guidelines for the Lagging Regions in the noventa", *Regional Studies*, vol. 26, núm. 4.
- (ed.) (1991), *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, Londres, Belhaven-Pinter.
- Cardozo, M. (1993), "La descentralización de los servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política", *Gestión y Política Pública*, CIDE, julio-diciembre.
- Cerutti, M. (1983), *Burguesía y capitalismo en Monterrey*. Monterrey, Claves Latinoamericanas.
- Duverger, M. (1983), *Métodos en las ciencias sociales*, México, Ariel.
- Eisinger, P. K. (1988), *The Rise of the Entrepreneurial State. State and Local Economic Development Policy in the United States*, Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development, (1991), *Regional Planning Report of the Federal Republic of Germany -Summary*, Oldenburg, A. Littmann GmbH+CO KG.
- Fiorelli, F (1990), "Economic Dynamics in the 'Powerful Areas' of Europe: the Case of the Ruhr", reporte presentado en el Foro Internacional "Le politiche industriali per il Sud-Europe", Taormani, 12-13 de octubre.
- Fosler, R. (1988), *The new economic role of American states*, Nueva York, Oxford University Press.

- Gabriel, J. (1990), "Innovation-Oriented Policy in Regions with High Growth Dynamics: Three Winners in the Process of Structural Change -A Comparison of Baden-Württemberg, Massachusetts and Emilia Romagna", en H. J. Ewers y J. Allesch (eds.), *Innovation and Regional Development*, Nueva York, Walter de Gruyter.
- Garza, G. (1992), *Desconcentración espacial, tecnología y localización industrial en México; los parques y ciudades industriales, 1953-1988*, México, El Colegio de México.
- Gobierno Constitucional del Estado de Nuevo León (1986), *Plan Nuevo León*, Monterrey, Secretaría de Administración, Dirección de Servicios Generales.
- Gobierno del Estado de Westfalia del Norte (s/f), "Politik für das Rhurgebiet; Das Aktionsprogramm; Kurfassung", Dusseldorf.
- Grabher, G. (1991), "Rebuilding cathedrals in the Desert: New Patterns of Cooperation between Large and Small Firms in the Coal, Iron and Steel Complex of the German Rhur Area", en E.M. Bergman, G. Maier y F. Todtling (eds.), *Regions Reconsidered; Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*, Nueva York, Mansel.
- Hassink, R. (1992), *Regional innovation policy: Case-studies from the Ruhr Area, Baden-Württemberg and the North East of England*, Utrecht, Netherlands Geographic Studies.
- Heinz, R. G. y Voelzkow, H. (1992), Anexo 6, en *Regionalization: New Approaches to Structural Policy in Nordrhein-Westfalen*, Dusseldorf, Ministry of Economics and Technology of Nodrhein-Westfalen.
- Hennings, G. y Kunzmann K. R. (1993), "Local Economic Development in a Traditional Industrial Area: The Case of the Ruhrgebiet", en P. B. Meyer (ed.), *Comparative Studies in Local Economic Development*, Londres, Greenwood Press.
- (1991), "Restructuring an Industrial Economy: Breaking up Traditional Structures in Dortmund/Germany", en Fox-Przeworski, Goddard, de Jong (eds.), *Urban Regeneration in a Changing Economy*, Oxford, Clarendon Press.
- Hesse, J. J. (1988), "The Ruhr Area: Politics and Policies of Revitalization", en Hesse J. J. (ed.) (1988), *Regional Structural Change and Industrial Policy in International Perspective: United States, Great Britain, France, Federal Republic of Germany*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hudson, R. y D. Sadler (1985), "Communities in Crisis: The Social and Political Effects of Steel Closures in France, West Germany and the United Kingdom", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 21, núm. 2.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (1989), *CETEC, Centro de Tecnología Avanzada para la Producción*, Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Klemmer, P. (1988), "Adaptation Problems of Old Industrial Areas: The Ruhr Area as an Example", en Hesse J. J. (1988), *op. cit.*

- Lehmbruch, G. (1989), "Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany", *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 19, otoño de 1989.
- Marcou, G. (1990), "Regional Development, Local Intervention, and National Policies in France: New Tendencies", *Decentralization, Local Governments and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press.
- Martínez Domínguez, A. (1984), *Informe de gobierno*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Massey, D., P. Quintas y D. Wield (1991), *High-Tech Fantasies: Science Parks in Society and Space*, Londres, Routledge.
- Méndez, J. L. (1990), "La reforma de descentralización en el Perú, 1978-1989", en *Foro Internacional*, núm. 121, julio-septiembre.
- (1993), "Las políticas públicas como variables dependientes. Hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, enero, El Colegio de México.
- Ministry of Economics and Technology of Nordrhein-Westfalen (1992), *Regionalization: New Approaches to Structural Policy in Nordrhein-Westfalen*, Dusseldorf, Ministry of Economics and Technology of Nordrhein-Westfalen.
- Moctezuma, Esteban (1994), *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Montes González, G. (1988), "Política de fomento industrial en el estado de Nuevo León", *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, abril-septiembre.
- Montoya Retta, R. (1990), "Fomento industrial en Nuevo León: ¿Ejemplo nacional?", *El Financiero*, miércoles 5 de septiembre.
- Moreira Rodríguez, H. y A. Ramos Garza (1992), "Perspectiva de los mercados laborales de Nuevo León en la década de los 90s", *Estrategia*, núm. 10, julio.
- Nolen, D. (ed.) (1991), *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Osborne, D. (1988), "Pennsylvania: The Economic Development Model", *Laboratories of Democracy*, Boston, Harvard Business School Press.
- OCDE (1989), *Regional Policies in Germany*, París, OCDE.
- Petzina, D. (1988), "The Ruhr Area: Historical Development", en Hesse, J. J. (1988), *op. cit.*
- Pozas, M. de los A. (1993), *Industrial Restructuring in Mexico; Corporate Adaptation, Technological Innovation and Changing Patterns of Industrial Relations in Monterrey*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego.
- Saragoza, A. (1988), *The Monterrey elite and the Mexican State 1880-1940*, Austin, University of Texas Press.
- Sartori, G. (1984), *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Schmidt, V. (1988), "Industrial management under the Socialists in France. Decentralized Dirigisme at the National and Local Levels", *Comparative Politics*, octubre.
- Sharpe, L. J. (1987), "The West European State: The Territorial Dimension", *West European Politics*, vol. 10.
- (1993), *The Rise of Meso Government in Europe*, Londres, Sage Publications, 1993.
- Scharpf, F. W. (1988), "The joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, otoño.
- Singh, V. P. y Borzutsky S. (1988), "The State of the Mature Industrial Regions in Western Europe and North America", *Urban Studies*, núm. 25.
- Storper, M. (1993), "Regional Worlds of Production: Learning and Innovation in the Technology Districts of France, Italy and the USA", *Regional Studies*, vol. 27, núm. 5.
- y Scott, A. J. (1992), *Pathways to Industrialization and Regional Development*, Londres, Routledge.
- Streeck, W. y Schmitter, P.C. (1991), "From National Corporatism to Transnational Pluralism", *Politics and Society*, junio.
- Teufel, E. (1992), "Federalismo como marco de ordenamiento para Europa", *Contribuciones*, núm. 4.
- Teune, H., y Przeworski, A. (1970), *Logic of Comparative Social Inquiry*, Nueva York, Wiley Interscience.
- Torres, B. (comp.) (1986), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Treviño, J. (3-1986), *Primer informe de gobierno*, Monterrey, Nuevo León, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- (1988), entrevista en *El Diario de Monterrey*, 28 de julio.
- Vellinga, M. (1988), *Desigualdad, poder y cambio social en Monterrey*, México, Siglo XXI.
- Vizcaya, I. (1971), *Los orígenes de la industrialización de Monterrey (1867-1920)*, Monterrey, Librería del Tecnológico.
- Waniek, R. W. (1993), "A new approach towards decentralization in North-Rhine Westphalia", *Regional Studies*, vol. 27.
- Wilson, R. H. (1993), *States and the Economy. Policymaking and Decentralization*, Westport, Praeger.
- Zapata, J. (1989), *La muerte de Fundidora*, México, Noriega Editores-Editorial Limusa.

III. RELACIONES COMERCIALES ENTRE MÉXICO Y ALEMANIA

CHRISTIAN J. RÖHR*

El examen detallado del reciente intercambio comercial entre México y Alemania revela un resultado destacado: la relación es caracterizada por un fuerte y creciente desequilibrio en contra de México, que contrasta en cierto modo con el desarrollo del comercio exterior que México ha llevado a cabo con el resto del mundo.

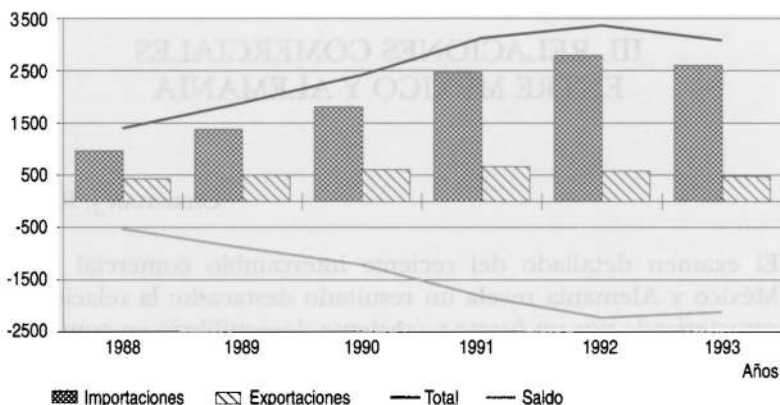
En el presente trabajo se describe en primer lugar el desarrollo del comercio bilateral entre ambos países durante el periodo 1988 a 1993, de lo que se deducen comentarios generales sobre la importancia del comercio bilateral para ambos países. A continuación se hará una síntesis de las exportaciones alemanas a México, y de las ventas que México está realizando a aquel país europeo. Como resumen de este estudio se presentarán algunas conclusiones sobre las expectativas para el intercambio bilateral, así como sobre las exigencias para lograr un mayor equilibrio.

DESARROLLO DE LAS RELACIONES COMERCIALES

El análisis de los flujos de mercancía entre México y Alemania durante los últimos seis años manifiesta resultados un tanto erráticos. A fin de poder sacar conclusiones de este desarrollo, hay que examinar por separado el volumen total del intercambio bilateral, las ventas y las compras mexicanas a Alemania, así como el saldo resultante (gráfica 1).

* Director general de la Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria, A. C.

GRÁFICA 1
Comercio mexicano con Alemania
(millones de dólares)



Fuente: Oficina Federal de Estadística.

Hasta 1992, el volumen total muestra un aumento muy constante, incrementándose de 1 393 millones de dólares en 1988 a 3 369 millones de dólares en 1993. Esto representa un crecimiento total de 142%, o en promedio, 35.5% por año, lo que supera considerablemente el aumento del total del comercio exterior mexicano durante el mismo periodo (23.8%). Sin embargo, en 1993 el volumen del intercambio bilateral con Alemania cayó, por primera vez en muchos años, en 9.2%, reflejando la recesión coyuntural que afectó a ambos países en ese año. De tal forma, el crecimiento total durante los seis años a que se refiere este análisis, se redujo a 121% o bien a 24.3% anualmente (cuadro 1).

Con respecto a las exportaciones mexicanas al país europeo, se nota un crecimiento continuo hasta el año 1991, pasando de 431 a 657 millones de dólares, lo que representa un aumento total de 52.4 o 17.5% en promedio por año. No obstante, a continuación las ventas mexicanas disminuyeron considerablemente: en 1992, en 15% y en 1993 en 19%, alcanzando a finales de 1993 sólo 482 millones de dólares, cifra que rebasa el resultado del año 1988 en

solamente 11.8%. Cabe destacar que este desarrollo se compara muy desfavorablemente con las exportaciones mexicanas al resto del mundo que crecieron en 45% durante el mismo lapso.

CUADRO 1
Comercio México-Alemania
(millones de dólares)

	<i>Importaciones mexicanas</i>	<i>Exportaciones mexicanas</i>	<i>Total</i>	<i>Saldo</i>
1988	962	431	1 393	-531
1989	1 380	495	1 875	-885
1990	1 812	598	2 410	-1 215
1991	2 470	657	3 127	-1 812
1992	2 797	572	3 369	-2 224
1993	2 603	482	3 085	-2 121

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

Por otro lado, las importaciones mexicanas procedentes de Alemania crecieron cada año en 48% durante los primeros cinco del periodo analizado, de 962 millones a 2 797 millones de dólares, mientras que en 1993, cayeron en 7.5% a un nivel de 2 603 millones de dólares. De esta manera, las exportaciones alemanas se situaron a finales de 1993 en un nivel 171% mayor al de 1988, comparado con el crecimiento de las exportaciones mexicanas en sólo 11.8% durante el mismo periodo.

El aumento tan desigual en los flujos de mercancía entre ambos países produjo un saldo negativo cada vez mayor para México, creciendo de 531 millones de dólares en 1988 a 2 224 millones en 1992 (+319%). A causa del menor intercambio bilateral en 1993, el déficit se redujo a 2 121 millones de dólares en aquel año que, sin embargo, es cuatro veces mayor al de 1988. Resulta que, en 1993 México compró a Alemania 5.4 veces más de lo que le vendió.

No cabe duda de que esta situación causa mucha inquietud, no solamente en México, cuya balanza comercial a nivel global demuestra una tendencia preocupante, sino también para Alemania. Por un lado, un fuerte y duradero superávit comercial, tal como Alemania lo está registrando en su intercambio mundial, tiene

efectos negativos de carácter macroeconómico. Por otro lado, el comercio bilateral sólo tiene buenas perspectivas a largo plazo con base en una complementación razonable, y consecuentemente, un equilibrio comercial aproximado.

LA IMPORTANCIA DEL COMERCIO BILATERAL

Tradicionalmente, Alemania había sido el segundo socio comercial de México, tomando como punto de referencia el volumen total del intercambio bilateral. Sin embargo, en 1992 fue desplazado por Japón, ocupando actualmente el tercer lugar con 3% del total del comercio exterior mexicano.

Como es bien sabido, México realiza alrededor de 74% de su comercio exterior con un solo país, Estados Unidos, dejando un mero 26% a sus demás socios comerciales. Estas cifras incluyen la industria maquiladora.

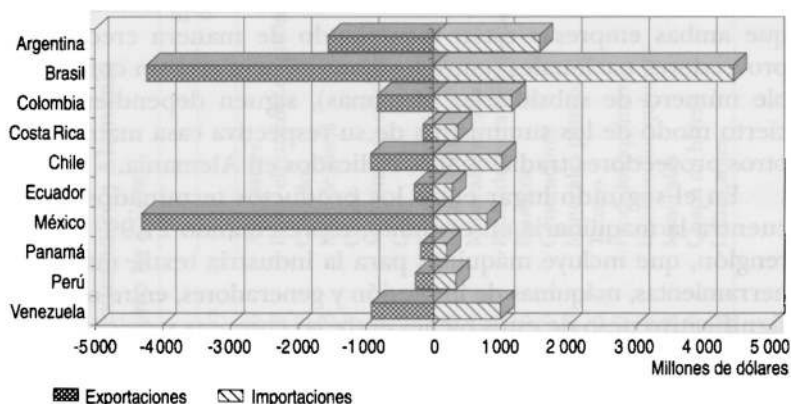
Considerando el fuerte desequilibrio en las relaciones comerciales entre México y Alemania, no puede sorprender que la importancia de Alemania como comprador de productos mexicanos es mucho menor que su rol de exportador. En la clasificación de los importadores de bienes mexicanos, Alemania ocupa el sexto lugar, colocándose en los primeros puestos Estados Unidos, Canadá, España, Japón y Francia.

Si extrapolamos el desarrollo de los últimos años, no es exagerado pronosticar un continuo avance de países como Canadá, España o Francia en los próximos años, restando a Alemania su relativa importancia como uno de los fuertes socios comerciales de México.

En la dirección opuesta, México es para Alemania el mercado exportador número 27 a nivel mundial, y el número 55 como país abastecedor. La mejor posición mexicana como comprador de productos alemanes refleja una vez más la estructura desequilibrada de las relaciones comerciales entre ambos países. En la clasificación de los socios comerciales de Alemania, México es aventajado por prácticamente todos los países europeos, tanto de la Unión Europea como de fuera de la misma, por las naciones industrializadas de ultramar y por muchos países del llamado Tercer Mundo.

Al respecto, cabe resaltar la posición de México como primer importador de productos alemanes en Latinoamérica junto con Brasil, con 29% del total de esta región. Por otro lado, como exportador a Alemania, México figura en el sexto lugar entre las naciones latinoamericanas, muy por debajo de Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela (gráfica 2).

GRÁFICA 2
Comercio alemán con Latinoamérica



Fuente: misma de la gráfica 1.

EXPORTACIONES ALEMANAS

Aplicando la clasificación general, entre las importaciones mexicanas de Alemania destacan los productos terminados, con 84% del total, seguidos por productos intermedios con 10.4%. Por otro lado, los productos alimenticios representan 3.4%, los bienes semiacabados 2.3% y a las materias primas corresponde sólo 0.2 por ciento.

Obviamente, esta distribución refleja las características de Alemania como país altamente industrializado, pero con escasos

recursos naturales. Ello explica la mínima participación de las materias primas y los bajos porcentajes de los productos semiacabados (entre los que figuran principalmente productos férreos y químicos), así como de los alimenticios, entre los que resalta la leche en polvo. Mayor importancia ocupa el renglón de los bienes intermedios, que incluyen sobre todo productos químicos, plásticos y chapa de hierro.

Al analizar el grupo de los productos terminados que Alemania exporta a México, la mayor parte, es decir, 28.2%, corresponde a autopartes. Esto se explica básicamente por la presencia en México de dos armadoras de automóviles de origen alemán. Aunque ambas empresas están recurriendo de manera creciente a proveedores nacionales (entre los que se encuentra un considerable número de subsidiarias alemanas), siguen dependiendo en cierto modo de los suministros de su respectiva casa matriz o de otros proveedores tradicionales, radicados en Alemania.

En el segundo lugar entre los productos terminados se encuentra la maquinaria en conjunto, representando 27.9% de este renglón, que incluye máquinas para la industria textil, máquinas herramientas, máquinas de impresión y generadores, entre otros. El significativo peso de estos bienes entre las compras mexicanas nos permite sacar una conclusión fundamental: México está invirtiendo en bienes de capital, con el fin de modernizar su planta productiva, y de este modo incrementar su competitividad internacional. Entre los demás productos terminados que Alemania vende a México, cabe mencionar los eléctricos y electrónicos con 16.5%; farmacéuticos, ópticos, de mecánica de precisión y metálicos, entre muchos otros.

Por lo que se refiere a las importaciones mexicanas procedentes de Alemania, hay que resaltar un factor esencial: la mínima participación de productos de consumo. Este fenómeno tiene dos principales razones: en primer lugar, varios importantes fabricantes alemanes de productos de consumo están operando en México con plantas propias desde hace muchos años para abastecer el mercado nacional. Por otro lado, los bienes de consumo hechos en Alemania tienen menor demanda en países como México, tanto por sus particularidades, entre ellas su precio, como por los hábitos del consumidor mexicano (cuadro 2).

CUADRO 2
Comercio mexicano con Alemania
(millones de dólares)

	<i>Importaciones</i>			<i>Exportaciones</i>		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Autopartes	538.3	602.7	614.6	Autopartes	236.0	227.1
Prod. eléctricos/electrónicos	271.7	414.2	359.2	Prod. eléctricos/electrónicos	39.6	41.2
Maquinaria	276.8	290.9	280.2	Calzado	16.3	19.7
Productos metálicos	156.9	167.3	134.6	Miel de abeja	27.8	27.6
Farmacéuticos	86.5	86.4	102.7	Crudo	67.2	31.5
Maquinaria textil	104.2	117.2	80.9	Máquinas de oficina	17.8	9.3
Mecánica de precisión/óptica	72.8	85.4	80.3	Café	13.2	11.2
Semiacabados químicos	71.0	73.6	73.3	Semiacabados químicos	9.1	12.0
Bombas	67.3	55.1	61.8	Farmacéuticos	10.0	13.0
Chapa de hierro	59.6	53.9	54.5	Minerales de zinc	3.5	5.8
Productos de hule	56.0	67.4	54.2	Prod. de metales comunes	6.8	9.3
Máquinas de impresión	51.0	73.2	53.6	Plásticos	29.8	24.9
Leche en polvo	0.001	32.9	48.0	Generadores	4.0	0.4
Máquinas herramientas	65.4	74.1	46.9	Minerales pétreos	10.0	8.7
Plásticos	29.8	43.4	40.5	Tabaco	8.9	8.2
Productos plásticos	29.7	43.5	40.2	Prod. fotoquímicos	3.7	5.2
Máquinas de oficina	34.7	30.4	32.8	Intermedios químicos	12.3	3.4
Productos de metales comunes	35.7	43.8	29.3	Minerales	6.6	1.2
Máquinas de extracción	28.6	43.3	28.0	Chapa de hierro	23.6	4.8
Intermedios metálicos	29.7	19.9	27.2	Lubricantes	6.7	1.6

EXPORTACIONES MEXICANAS

Estudiando la estructura de las exportaciones mexicanas a Alemania, salta a la vista el elevado porcentaje de los productos terminados. Casi las dos terceras partes del total de las ventas mexicanas corresponden a este grupo. Contra lo que podría esperarse, los productos alimenticios representan sólo 11.3% y las materias primas 7.3%. Les siguen los intermedios con 6.4% y los semiacabados con 5.3. En este último renglón —productos semiacabados— cabe citar los de cobre, con 64% del total de este grupo, mientras que entre los intermedios figuran principalmente plásticos y químicos.

No sorprende que el petróleo crudo figure prominentemente entre las materias primas, de las que 48.4% corresponde a este material. Sin embargo, con respecto a las exportaciones totales mexicanas a Alemania, el crudo representa solamente 3.5%, lo que encuentra explicación, por un lado, en el abastecimiento alemán de países más cercanos. Por otro lado, las empresas petroleras alemanas, al contrario por ejemplo, que sus contrapartes españolas, suelen comprar sus suministros en los mercados spot, en los que las importaciones no indican el verdadero origen del crudo. Otras materias primas que México vende a Alemania son fundamentalmente minerales de zinc y pétreos.

Entre los productos alimenticios mexicanos exportados a Alemania destaca la miel de abeja, de la que México es el abastecedor más importante en el mercado alemán. Cabe añadir que la venta de este producto, que durante muchos años mostró una tendencia alcista, en 1993 bajó fuertemente, en 32 por ciento.

Como se ha señalado anteriormente, 64.8% de la exportación mexicana a Alemania corresponde a productos acabados, ocupando el primer lugar las autopartes, 45.4% de todos los productos terminados, esto es 30% de las ventas totales mexicanas son autopartes. A este respecto hay que señalar que uno de los productores alemanes de coches tiene su mayor fabricación de motores en México, misma que abastece en considerable medida a la casa matriz en Alemania. Además, varios fabricantes alemanes de autopartes, establecidos en México, suministran parte de su producción a empresas armadoras radicadas en Alemania.

Respecto a otros dos grupos de productos terminados que tienen importancia —eléctricos y máquinas de escribir— también debe resaltarse que estas exportaciones corresponden primordialmente a subsidiarias alemanas establecidas en México. En estos casos, la decisión de exportar a Alemania muchas veces resulta de una división de trabajo entre la casa matriz y la subsidiaria. Esto se aplica particularmente a las máquinas de escribir, cuyos modelos mecánicos sólo se fabrican en México para ser exportados al mercado alemán.

De lo anteriormente expuesto se desprende que una parte considerable de los suministros mexicanos a Alemania es realizada por empresas alemanas en México. De hecho, por lo menos 50% de todas las exportaciones mexicanas a Alemania son compra-ventas interempresariales de compañías alemanas. La referencia a este detalle esencial de ninguna manera constituye una crítica; al contrario, la actividad exportadora de los fabricantes alemanes en México asegura empleos, así como generación de divisas. Sin embargo, el análisis de la estructura de las exportaciones mexicanas a Alemania revela una vez más la reducida participación de las propias empresas mexicanas en esta actividad económica.

EXPECTATIVAS PARA EL INTERCAMBIO BILATERAL

En general las perspectivas para el futuro desarrollo de las relaciones comerciales entre México y Alemania son favorables. No hay razón para que el comercio no deba aumentar en ambas direcciones a mediano plazo.

Alemania ofrece oportunidades casi ilimitadas para la exportación mexicana. En primer lugar, el tamaño del propio mercado alemán es extraordinario, tanto por el poder adquisitivo del consumidor, cuyo ingreso promedio es casi diez veces mayor al de su contraparte mexicana, como por su potencia importadora. Estadísticamente, cada ciudadano alemán importa bienes por un valor de aproximadamente 6 800 dólares por año, comparado con 543 dólares del mexicano. Por otro lado, Alemania puede desempeñar el papel de puerta de entrada tanto hacia los demás países miembros de la Unión Europea como hacia las naciones de Europa

oriental. Muchas empresas alemanas disponen de redes extensivas de ventas y distribución en otros países europeos, incluso en la mayoría de los nuevos estados que surgieron de la antigua Unión Soviética. En toda Europa oriental hay una fuerte demanda de productos de consumo, misma que a pesar del limitado poder adquisitivo de la población presenta un potencial muy prometedor a mediano y largo plazos.

Si bien es cierto que la política agraria de la Unión Europea impide las importaciones de ciertos productos agrícolas y agroindustriales, ello tiene poca importancia para la exportación mexicana, debido al predominio de productos industriales en las ventas mexicanas a esa región.

Por otra parte, las condiciones para la exportación alemana a México han mejorado fundamentalmente. En los últimos años, México implantó profundas reformas económicas, sustituyendo la política intervencionista del Estado y la protección del mercado por una amplia liberalización y apertura del comercio exterior. Este cambio en la situación proporciona una base esencial para la mayor profundización y expansión de las relaciones comerciales entre ambos países.

Según un reciente pronóstico del Grupo de Economistas y Asociados (GEA), el ingreso per cápita de México aumentará de los 2 750 dólares actuales a 6 240 dólares para el año 2000. Junto con el crecimiento de la población que atenderá en el mismo lapso —aproximadamente 94 millones de habitantes—, el mercado mexicano tendrá un elevado atractivo para la exportación alemana, sobre todo para bienes de consumo.

El potencial de mercado de México para la colocación de bienes de capital alemanes se incrementará todavía más a corto y mediano plazos. Por un lado, las plantas productivas en muchas ramas industriales exigen equipo de tecnología de punta para poder enfrentar la creciente competencia internacional. La exposición industrial alemana Technogerma México'94, que se presentó en la capital mexicana en febrero de 1994, subrayó el destacado interés del empresario mexicano en la tecnología alemana.

Por otro lado, México adquiere una importancia completamente nueva por sus iniciativas de integración con otros países del continente americano. La creación del Tratado de Libre Comercio

en América Latina (TLCAN) dará a México una nueva dimensión, como mercado de consumo, y como lugar de producción y mercado abastecedor. Lo mismo, si bien en menor medida, se aplica a las otras zonas de libre comercio que se están formando en el hemisferio occidental.

Cabe mencionar que la iniciativa privada alemana ve al TLCAN con Canadá y Estados Unidos con buenos ojos, siempre que no introduzca restricciones al comercio con terceros países. Sin embargo, muchas empresas alemanas que no están produciendo dentro de la región norteamericana, tendrán que revisar su estrategia hacia este mercado. No hay duda de que el TLCAN originará inversiones alemanas adicionales en la región, y en considerable escala, en México.

EXIGENCIAS PARA UN MAYOR EQUILIBRIO DEL COMERCIO BILATERAL

Aunque se puede constatar que existen condiciones favorables para un crecimiento importante en el intercambio bilateral entre México y Alemania, de ninguna manera esto ocurrirá en forma natural; por cierto, no en el caso de las exportaciones mexicanas. A fin de propiciar un cambio profundo en la actividad exportadora de la industria mexicana, se requerirán una serie de medidas significativas, reto tanto para las autoridades como para el empresario individual. Es importante destacar la distribución de tareas entre gobierno e iniciativa privada, ya que sólo mediante la concertación entre ambos podrán alcanzarse los resultados deseados.

A las autoridades corresponde la creación de un entorno propicio para fomentar la exportación. Esto se relaciona en primer lugar, con un desarrollo complementario de la infraestructura en México. Tomando en cuenta que gran parte de los productos alimenticios siguen pudriéndose durante el transporte al mercado consumidor, habría que facilitar la ampliación de instalaciones adecuadas, tales como almacenes, refrigeración, medios de transporte. Asimismo, deben mejorarse las redes de carreteras y ferroviarias, así como las instalaciones portuarias y de aeropuertos. De esa manera se aseguraría un abastecimiento continuo, requisito indispensable para el importador alemán.

Es importante destacar que corresponde al gobierno apoyar a las empresas medianas y pequeñas interesadas en iniciar exportaciones, a través del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), cuya responsabilidad es proporcionar la información necesaria, así como otorgar el financiamiento específico. Cabe señalar que Bancomext ha llevado a cabo un esfuerzo especial de promoción comercial a Alemania, que incluye la identificación de productos exportables y la participación en las ferias internacionales especializadas que se están organizando en Alemania.

Como ya se ha indicado anteriormente, estos esfuerzos deben complementarse por las propias iniciativas del empresario mexicano. Dado que México tradicionalmente ha estado orientado económicamente hacia América del Norte, es recomendable un acercamiento sistemático, por parte del empresariado mexicano, hacia Alemania, para lograr un incremento de sus actividades de exportación. Es preciso, por consiguiente, realizar una activa orientación sobre el mercado alemán, y sobre el mercado de la Unión Europea, así como profundizar conocimientos sobre éstos, y en particular, los correspondientes al segmento de mercado específico.

En este contexto, llama la atención que México, aparte de Colombia, sea el único país latinoamericano con una balanza comercial deficitaria frente a Alemania, provocada principalmente por las escasas exportaciones mexicanas. No hay ninguna razón convincente por la que, por ejemplo, Brasil logre vender a Alemania casi seis veces más que México. En sus esfuerzos por penetrar al mercado alemán, las exportaciones brasileñas están confrontadas con los mismos obstáculos que suelen citarse por la parte mexicana: distancia geográfica, idioma, particularidades de la demanda, sistemas diferentes de distribución y de publicidad, desconocimiento de oportunidades, restricciones tarifarias y no-tarifarias a la importación. Todas estas dificultades —supuestas— son superables como lo demuestran no solamente los brasileños y otros latinoamericanos, sino también exportadores de muchos otros países, por lo menos igualmente lejanos y “extranjeros”.

A fin de cuentas, es la falta de iniciativa por parte del exportador mexicano la que dificulta un fuerte crecimiento de las ventas al mercado alemán. Ya sea mediante los organismos industriales, o

bien en forma individual, el empresario nacional tendría que aprovechar los múltiples instrumentos que están ofreciendo por un lado Bancomext y Secofi, y por otro, los varios organismos alemanes, tanto gubernamentales como privados, entre los que se encuentra también la Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria en México, comprometida a otorgar al exportador mexicano todo el apoyo necesario.

Uno de los medios más adecuados y reconocidos mundialmente para estudiar detalladamente la demanda, así como la forma propicia para responder a la misma, son las ferias internacionales. Alemania es líder indiscutible en la organización profesional de ferias especializadas, lo que se demuestra impresionantemente con la amplia participación de expositores y visitantes de todo el mundo.

Un ejemplo: en 1992, en las exposiciones industriales en Munich, que por la mezcla de los productos expuestos, tanto bienes de consumo como productos *high-tech*, me parece representativa, se inscribieron dos expositores mexicanos, contra seis de Bolivia, siete de Costa Rica, 21 del Perú, 22 de Filipinas, 65 de la India, 114 de Pakistán y 592 de Estados Unidos. Respecto a los visitantes, la situación fue similar: 184 mexicanos, 346 de Arabia Saudita, 436 de la India, 896 de Tailandia, 1 034 de Brasil, 1 395 de Egipto y 1 574 del Irán.

Cabe recordar que una feria de este tipo es un mercado internacional, en el que no solamente se venden y se compran productos. La feria sirve, además, para establecer o intensificar contactos; para "espiar" a la competencia; para estudiar qué producto y en qué presentación encuentra aceptación en el mercado o para el lanzamiento de un nuevo producto. No hay mejor oportunidad para lograr todos estos objetivos que una feria especializada, misma que además reúne a todo el mundo en un lugar y por un periodo corto. El hecho de que, incluso, Estados Unidos —a pesar de su enorme mercado nacional y su calendario ferial propio— figure de manera prominente en las exposiciones industriales en Alemania, confirma contundentemente tanto la importancia de la feria internacional como vehículo indispensable para ingresar a nuevos mercados, como el papel destacado que las actividades de promoción en Alemania juegan al respecto. ¡México no debe faltar!

A pesar del inequívoco dejo de crítica de estas declaraciones, pueden apreciarse las tentaciones que el mercado estadounidense tiene para México. Sin duda alguna, la vecindad de un mercado tan grande trae ventajas extraordinarias que uno debe aprovechar. De hecho, México está aprovechándolas, como lo comprueba el intercambio bilateral con Estados Unidos, y por cierto deberá seguir haciéndolo. Sin embargo, no es probable que el fuerte déficit comercial que México está sufriendo frente a su vecino disminuya a mediano plazo, por lo que una mayor diversificación regional de la exportación mexicana es aconsejable. Europa, en general, y Alemania, en especial, ofrecen una magnífica alternativa.

También me doy cuenta de que en este aspecto falta la congruencia entre los objetivos del gobierno y aquellos del empresario. Por deseable que sea una ampliación del comercio exterior por razones macroeconómicas, el exportador individual, como es comprensible, tiene sus prioridades, consecuentemente, aprovecha las oportunidades que se le ofrecen. Por lo tanto, lo que hace falta es despertar el interés del empresario mexicano por el mercado alemán, alentarle a considerar exportaciones hacia Alemania, brindarle apoyo para obtener la información necesaria, echarle la mano para conocer a Alemania y su mercado. En resumen, contribuir a un cambio en la cultura empresarial.

Por ende, estos comentarios deberán entenderse como manifestación de un compromiso hacia una mayor concientización del potencial que el mercado alemán puede y deberá constituir para la economía mexicana. Tengo confianza en que la siguiente generación de empresarios y ejecutivos mexicanos, apoyada por la creciente apertura del país, contraerá una orientación mucho más internacional, lo que también beneficiará las relaciones comerciales con Alemania.

FUENTES

Las cifras del comercio bilateral entre México y Alemania, en las que se basa el presente estudio, fueron proporcionadas por la Oficina Federal de Estadística, una dependencia del gobierno federal alemán. Los datos que se refieren al comercio alemán con

Latinoamérica en 1993, con valores en marcos alemanes, fueron publicados por el Ministerio Federal de Economía de Alemania, durante el mes de junio de 1994.

La participación extranjera en las ferias internacionales en Alemania, mencionadas en el último apartado de este artículo, resulta de conocimientos propios de la Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria, A.C. (Camexa), en su calidad de representante oficial para México de varias de las sociedades feriales de Alemania.

IV. RELACIONES EMPRESARIALES ENTRE MÉXICO Y ALEMANIA

999527376502716

CARLOS ALBA VEGA*

En el presente trabajo me propongo examinar algunos aspectos de las relaciones económicas entre México y Alemania desde la perspectiva empresarial. La exposición está dividida en dos partes, más la conclusión. En la primera, se presenta una evaluación general de la relación económica entre los dos países, tanto en lo que se refiere al comercio como a la inversión. En la segunda se ofrecen las principales percepciones y posiciones de inversionistas y dirigentes económicos alemanes en su país de origen y en México, sobre los cambios ocurridos en este último país, y muy especialmente sus expectativas sobre el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE MÉXICO Y ALEMANIA

Alemania es para México uno de sus más importantes interlocutores económicos por el volumen de sus intercambios económicos, por la cuantía de sus inversiones y por su carácter de proveedor financiero. Sobre éste último rubro, señalamos que para 1992 el saldo de la deuda pública de México con Alemania fue de 3 061.7 millones de dólares. La línea de créditos concedida a nuestro país ascendía en 1992 (septiembre) a 1 857.9 millones de dólares, la

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

mitad de los cuales estaba disponible para nuevos proyectos destinados mayoritariamente al municipio de Monterrey, a Petróleos Mexicanos, a Teléfonos de México y a la industria textil. Los créditos de 1989 a 1992 fueron contratados por la Comisión Federal de Electricidad, Bancomext, Pemex, Banobras y Nafin. Los principales bancos acreedores, el Kreditanstalt für Wiederaufbau y el Bayerische Vereinsbank financian proyectos de inversión en los sectores energético, de transportes, siderúrgico y de telecomunicaciones.

En lo referente a los intercambios comerciales, Alemania constituye para México uno de sus principales socios en el mundo, al ocupar el tercer lugar en importancia, y es su principal socio comercial de Europa; en 1992 representó 31% del comercio total de México en esa región. Aún así, el comercio de México con Alemania representó únicamente 4.3% del total de nuestro país, lo que muestra el alto grado de concentración de las transacciones con Estados Unidos, la importancia del valor marginal de las exportaciones a otros destinos y la necesidad de diversificar más el mercado de productos mexicanos.

En el largo plazo, los intercambios con Alemania han crecido en forma significativa. Por ejemplo, entre 1987 y 1992 el comercio total casi se triplicó al pasar de 1 231 a 3 369 millones de dólares (cuadro 1).

CUADRO 1
Comercio México-Alemania
(millones de dólares)

Año	Comercio total	%	Exporta- ciones	%	Importa- ciones	%	Saldo
1987	1 231	1	402	18	829	6	-427
1988	1 393	13	431	7	962	16	-531
1989	1 875	34	495	15	1 380	43	-885
1990	2 049	28	597	21	1 812	31	-1 215
1991	3 127	30	657	10	2 470	36	-1 813
1992	3 369	8	572	-13	2 797	13	-2 225

Fuente: elaborado por DGAEB, con base en datos de OECD.

Las importaciones de México provenientes de Alemania

Sin embargo, el mayor dinamismo de este crecimiento no se debe en lo fundamental a las exportaciones de México, sino a las de Alemania. En efecto, mientras que las mercancías mexicanas enviadas al país germano crecieron 40% en este periodo (de 402 a 572 millones de dólares), Alemania triplicó sus exportaciones a México (de 829 a 2 797). Como consecuencia, se ha presentado un creciente y peligroso déficit en la balanza comercial de este país.

Las principales razones de este fenómeno están relacionadas con la evolución de la economía de ambos países. Por el lado mexicano, los cambios en el modelo de desarrollo, que se han traducido en una profunda reforma del Estado, en la reprivatización de la banca, la venta de empresas paraestatales, la reducción del gasto público, la apertura comercial más rápida y más allá de las exigencias del GATT [ahora Organización Mundial del Comercio (OMC)], la modernización de las comunicaciones y los transportes.

Muchos de estos cambios están obligando a las empresas a modernizar su equipo tecnológico para hacer frente a la competencia mundial en su propio territorio. El retorno a la estabilidad macroeconómica que parecía percibirse hacia 1993 y la notable reducción de la inflación, aunque esta última con grandes costos sociales, hicieron posible la reapertura de los créditos hipotecarios, que son muy caros, pero que estuvieron por una década cancelados para la adquisición de vehículos, maquinaria y vivienda. Ello amplió considerablemente el mercado de automóviles, camiones de pasajeros y camiones industriales. Las fábricas de estos productos, localizadas en México, importan muchas partes y componentes automotrices. Además, la creciente sobrevaluación del peso, cuyo valor cayó en 50% frente al dólar en diciembre de 1994, es un factor adicional que puede explicar las crecientes dificultades que había para exportar.

Por esas razones, los principales productos que México importó de Alemania en 1993 (enero-junio) fueron material de ensamble y refacciones para automóviles (21%), productos eléctricos y electrónicos (12%), máquinas y equipos especiales para industrias como la del papel e impresión, alimentaria y de las máquinas herra-

mientas para diversas industrias (24%), productos químicos (13%), y el resto (23%) estuvo constituido por una gama amplia de productos.

El creciente déficit comercial era muy preocupante desde principios de los años noventa; sin embargo, algunos se conformaban al constatar que gran parte de aquél estaba constituido por la importación de bienes directamente relacionadas con la ampliación y la modernización de la planta industrial. Esto marcaba una diferencia entre las importaciones de Alemania y las de otras regiones del mundo, en especial las de Japón y del sureste asiático. Mientras las primeras tenían un peso relativo importante, los bienes de consumo intermedio (como los productos químicos) y de capital (como las máquinas herramientas), en las últimas cobraba mayor relevancia la importación de bienes de consumo final. Dicho en otras palabras, las importaciones de Asia, con algunas excepciones, estaban más orientadas al consumo y las de Alemania a la producción. Por otra parte, la perspectiva de los inversionistas alemanes parecía estar más orientada a la industria de la transformación y al largo plazo que la de los asiáticos.

Desde el ángulo alemán, el comercio bilateral está influido por la contracción de la economía germana, provocada por múltiples factores como son:

- La unificación de Alemania, que ha tenido sin duda consecuencias económicas y políticas no sólo en el ámbito europeo sino a nivel mundial. Los costos sociales y económicos de la unificación, mayores que los previstos, inciden en sus relaciones con el exterior.

- La pérdida de competitividad industrial a nivel internacional, provocada, según una encuesta realizada por el Instituto de Economía Alemana de Kiel a 150 filiales de empresas extranjeras, por los costos salariales (los cuales crecieron 25.9% en los estados del este en 1992, y 5.6% en los estados más occidentales), los costos derivados de los impuestos y de las medidas de control ambiental.

- El aumento del desempleo, el cual alcanzó en enero de 1993 a 3.5 millones de personas, que representan cerca de 7.6% de la PEA. En los estados occidentales durante el año de 1992, el número de desempleados aumentó en 400 000. Este problema parece agravarse en los nuevos estados federados en razón de la profunda reestructuración industrial que tiene lugar, y de que no se han

generado las nuevas inversiones y los nuevos empleos al ritmo que se esperaba.

En este contexto, las exportaciones de Alemania son vitales para su recuperación. Su esfuerzo de ventas al extranjero se enfrenta en la actual coyuntura a un mercado mundial saturado de productos. Como las grandes corporaciones alemanas están asentadas en todo el mundo y buena parte del comercio mundial se realiza por medio de las propias firmas, es de pensarse que el comportamiento de las importaciones y de las exportaciones con países como México, se vea muy influido por sus decisiones, que toman en cuenta variables de sus lugares de origen y del mundo entero. Así parece mostrarlo la evolución de la balanza comercial de México y Alemania, comparada con los cambios políticos y económicos. Sin duda, Alemania ha sabido aprovechar las ventajas que ofreció México con su apertura comercial.

Un ejemplo de la presencia de una gran empresa alemana en diversas regiones del mundo es BASF (cuadro 2). Su caso puede ser ilustrativo del conjunto de factores que una gran empresa debe tomar en consideración para sus decisiones de invertir en un país o en una región. Esta importante industria, que existe desde 1865, y cuenta entre su personal a varios premios nobel y es inventora, entre otras cosas, de la cinta magnetofónica, ocupa en la actualidad a 123 254 empleados. Ese personal se distribuye de la siguiente manera: 77% está en Europa (Alemania absorbe 64%); 14% en Norteamérica; 7.4% en Latinoamérica (a México le corresponde la cuarta parte), y 1.2% entre Asia, Australia y África. En los últimos diez años su personal creció muy poco, porque los aumentos importantes que tuvo a lo largo de los años ochenta, declinaron a partir de 1990, igual que sus ventas (cuadro 3). Sin embargo, en algunos países como México, su personal declinó a pesar de que sus ventas aumentaron (cuadro 4).

BASF cuenta en México con cinco industrias distribuidas en 12 diferentes lugares donde se elaboran más de 170 000 toneladas de productos químicos; 80% de las instalaciones se localiza en el Valle de México. Las industrias son: BASF Mexicana (con 100% de acciones), Polioles (40%), BASF Pinturas + Tintas (100%), Química Knoll (100%) y BASF Vitaminas (40%). La ciudad de México es la sede de la Dirección Regional Latinoamérica Norte de BASF. Esta dirección

coordina las actividades del grupo en Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, el Caribe y Centroamérica. En Estados Unidos cuenta con 54 plantas, en Latinoamérica sur con 23 y en Latinoamérica norte con 23.

CUADRO 2
Empleados y ventas del grupo BASF por regiones

Región	Personal ocupado		Ubicación ventas a clientes		Ubicación ventas de compañías BASF	
	1992	1991	Millones de marcos	Variac. 1991 %	Millones de marcos	Variac. 1991 %
Europa (Alemania)	95 332 (78 976)	99 905 (83 622)	30 238	-3.0	34 057	-5.2
América del Norte	17 349	18 787	7 922	-9.6	7 500	-4.0
América Latina (con Mex.)	9 090	9 520	2 193	-0.1	1 730	-1.4
Asia, Australia, África	1 483	1 222	4 169	-6.9	1 235	+8.2
Total	123 254	129 434	44 522	-4.5	44 522	-4.5

Fuente: *Basf, Annual Report*, 1992.

CUADRO 3
Personal ocupado y ventas del grupo BASF a nivel mundial (1983-1992)

Año	Personal ocupado	Ventas (millones de marcos)
1983	114 128	35 111
1984	115 816	40 400
1985	130 173	44 377
1986	131 468	40 471
1987	133 759	40 238
1988	134 834	43 868
1989	136 990	47 617
1990	134 647	46 623
1991	129 434	46 626
1992	123 254	44 522

Fuente: *Basf, Annual Report*, 1992.

CUADRO 4
BASF en México

	1991	1992	Diferencia
Ventas totales del grupo (millones de nuevos pesos)	1 050	1 130	+ 8
Inversiones	34	59	+ 74
Personal (diciembre)	2 472	2 204	- 11

Fuente: *Basf, Reporte Anual, 1992*

Las utilidades y las pérdidas de BASF en 1992 se distribuyeron de la siguiente manera: en Europa, tuvo utilidades en España, Francia, Italia y en algunas empresas de Alemania. Registró pérdidas en Bélgica, en algunas empresas de Alemania y en Inglaterra. En Estados Unidos tuvo pérdidas.

Entre los países de América Latina, tuvo utilidades en una empresa de Brasil, en México y en Colombia. En la única empresa latinoamericana donde reportó pérdidas fue en otra industria de Brasil.

En Asia consiguió utilidades en la India, en Corea y en Japón, pero en una empresa de este último país también registró pérdidas. En Australia obtuvo utilidades. Las decisiones del grupo BASF sobre los movimientos de capital y las nuevas inversiones toman en cuenta la estabilidad económica y política, sus resultados en las diferentes regiones del mundo, el comportamiento de la competencia y las expectativas de la empresa a mediano y largo plazos. Es importante mencionar que en fechas recientes ha realizado nuevas inversiones en plantas industriales en Malasia y la República de Corea. Estas y otras inversiones hacen pensar que la presencia de Alemania aumentará en Asia y la Cuenca del Pacífico.

Exportaciones de México hacia Alemania

Por lo que concierne a las exportaciones de México hacia Alemania, en 1993 (enero-junio) éstas estuvieron constituidas por motores y partes para automóviles (37%), productos químicos (10%), cobre en barras (10%), miel de abeja (8%) y en menor cantidad

por otros productos como petróleo crudo, textiles, artículos de vestir y productos de la industria del calzado. Tres rasgos sobresalientes de estas exportaciones son su alta concentración: tres empresas son responsables de cerca de la mitad de lo exportado; su carácter de exportaciones intraempresa, es decir, de ser negocios realizados por filiales de la misma empresa, y finalmente, el hecho de que se trata de exportaciones realizadas por empresas alemanas y no por empresarios mexicanos. Con esto no se pretende restar importancia al esfuerzo exportador, sino destacar el camino que le falta recorrer al empresariado mexicano.

Una primera conclusión sobre la balanza comercial nos indica que Alemania es más importante para México en términos económicos relativos que viceversa. México representó tan solo 0.16% de las exportaciones y 0.61% de las importaciones de Alemania. En cambio para México, Alemania es su tercer socio comercial y el primero de Europa. Su comercio representó 4.3% del total.

Alemania realiza la mayoría de su comercio con los demás países europeos y con los países industrializados. Los países en desarrollo sólo representan 11% de su comercio y la región de América Latina en su conjunto, con 600 millones de habitantes, únicamente 2%, proporción equivalente al comercio que realiza con Dinamarca, país que cuenta con cinco millones de habitantes.

Sin embargo, México ocupa para Alemania un lugar destacado como mercado en el conjunto de los países latinoamericanos; la tercera parte de sus exportaciones a esta región tienen como destino a México, su primer comprador latinoamericano. Pero México no es su principal vendedor latinoamericano; ocupa el sexto lugar, después de Brasil (país que le vende siete veces más), de Argentina, Chile, Colombia y Venezuela; apenas 6% de las importaciones que Alemania realiza con América Latina provienen de México. De hecho, en el medio empresarial mexicano-alemán se atribuye este problema a la vecindad con Estados Unidos, que bloquea el interés y el esfuerzo de ventas a otros horizontes. También se reconoce el miedo y la falta de interés, de cultura exportadora hacia Europa. Tal vez convendría analizar también el tamaño de las comunidades de origen alemán en los diversos países latinoamericanos y su relación con las ventas a su país de origen.

Inversión alemana en México

Durante muchos años y hasta 1991, Alemania ocupó el segundo lugar como inversionista en México, después de Estados Unidos. Sin embargo, desde 1992 Gran Bretaña la desplazó al tercer lugar. La inversión directa acumulada de Alemania es de 2 125.4 millones de dólares, equivalentes a 5.6% del total (cuadro 5). Sus inversiones en los últimos dos años sólo representan 2.4% del total que llegó a México. En 1992 ocupó el quinto lugar como inversionista de ese año, con 84.9 millones de dólares.

Existen 298 empresas en México con inversión alemana. De éstas, 150 son manufactureras, 60 de servicios, 50 comercios, 29 se localizan en servicios financieros, y el resto en la industria de la construcción, la industria minera, y en comunicaciones y transportes. De este total, 122 empresas poseen capital mayoritario alemán.

CUADRO 5
Inversión extranjera directa de Alemania en México
(millones de dólares)

Año	1	2	3	4
	<i>IED total acumulada</i>	<i>IED acumulada alemana</i>	<i>1/2 %</i>	<i>IED anual alemana</i>
1987	20 930.3	1 446.3	6.9	46.9
1988	24 087.4	1 583.0	6.6	136.7
1989	26 587.1	1 667.7	6.3	84.7
1990	30 309.5	1 955.9	6.4	288.2
1991	33 874.5	2 040.5	6.0	84.6
1992	37 474.1	2 125.4	5.6	84.9
1993*	40 734.3	2 261.2	5.5	135.8

* Hasta agosto.

Fuente: Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Proyectos de inversiones de Alemania en México

Durante la última gira del presidente de México a Alemania, en 1991, se dieron a conocer varios proyectos de inversión por un

monto de aproximadamente 2 300 millones de dólares, que realizarían empresas como Volkswagen, Química Hoechst, BASF, Luft-hansa, Daimler-Benz y Club Robinson.

En la visita de trabajo que el secretario de Industria y Comercio realizó a varias empresas en Alemania, del 24 al 28 de enero de 1993, se dio a conocer una lista de sus inversiones comprendidas y proyectadas entre 1991 y 1996 (cuadro 6).

CUADRO 6
Inversiones alemanas previstas para México

<i>Empresa</i>	<i>Inversión (millones de dólares)</i>	<i>Periodo</i>
Hoechst	748	1991-1995
Basf AG	149	1991-1995
Bayer AG	150	1991-1996
Mercedes-Benz AG	100	1993-1996
Mahle GmbH	35	1993
Bosch GmbH	70	1993-1994
Degussa	6	
Berh GmbH & Co., J. Eberspacher, Gustav		
Wahler GmbH & Co.	191	
Total	1 449	

Sin duda estas previsiones sufrirían modificaciones con la violencia política y la crisis económica que afrontó México en 1994. Las empresas de la industria automotriz, tales como Volkswagen, desde diciembre de 1994 y principios de 1995 iniciaron paros técnicos en casi todas sus líneas de producción (la producción del sedán se contrajo sensiblemente y la de combi se suspendió por completo. En cambio, el jetta y el golf siguieron siendo exportados), como consecuencia de la crisis financiera, de la devaluación del peso y del derrumbe del mercado interno. Durante ese periodo los trabajadores reciben sólo la mitad de sus salarios.

Algunos planes de inversión de empresas alemanas en México son los siguientes:

- La BMW construye una planta nueva de montaje.
- Volkswagen, que tiene en México la fábrica de motores más importante del consorcio, realiza un esfuerzo exitoso para aumen-

tar sus ventas de automóviles jetta y golf en el mercado de Estados Unidos a partir de México. De 300 automóviles jetta que se fabrican diariamente, 200 salen al mercado de Estados Unidos y Canadá.

- Mercedes-Benz inició sus planes de invertir en Monterrey con un proyecto para fabricar camiones. Por lo pronto serán ensambladas parcialmente 500 unidades en un año a partir de marzo de 1993. Desde mediados de 1994, está previsto ensamblar completamente en México hasta mil unidades por año. En sus planes de largo plazo, la empresa tiene la idea de ampliarse hasta 30 000. Esta misma empresa inauguró la planta de ensamblaje de vehículos en Santiago Tianguistenco en febrero de 1993, en donde emplea a 400 trabajadores y producirá anualmente 15 000 vehículos de transporte de carga mediana y pesada. El consorcio Daimler-Benz, que en 1985 participó con 49% de la empresa Fábrica de Autopartes Mexicanas, S. A. (FAMSA), propiedad del grupo industrial Hermes, de Carlos Hank hijo, se colocó como socio mayoritario en 1989, al adquirir 80% del capital.

- La empresa Siemens AG, que celebra sus 100 años de presencia en México, construye una nueva planta en Guadalajara para fabricar sistemas electrónicos destinados al sector automotriz.

- BASF desarrolla un complejo químico en Altamira, Tamaulipas, en un nuevo terreno de 100 hectáreas, con puerto propio, donde realiza nuevos proyectos y emprendería a partir de 1994 lo que llama "una mudanza ecológica" de gran parte de las instalaciones que tiene en el Valle de México. Sus plantas de Santa Clara las dejará como laboratorio para clientes y se desplazará paulatinamente al puerto tamaulipeco, dependiendo en gran parte del mercado de Estados Unidos. Esta ubicación corresponde a una nueva estrategia relacionada con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, pero también con América Latina. Para BASF, el Golfo de México constituye un lugar estratégico entre sus industrias y sus mercados del norte y del sur. No es posible saber con precisión el monto de los proyectos futuros. Esta información se considera confidencial y las empresas son muy cautelosas. En el caso de BASF, la inversión en Altamira podría ser gigantesca.

Conviene observar que no existen inversiones mexicanas en Alemania, salvo la presencia de Banamex y quizá de la Cervecería

Modelo, a través de Bélgica. Condumex tuvo algunas inversiones que posteriormente fueron retiradas.

Las coinversiones de capital alemán con capitales de México y de otros países se localizan por lo menos en 176 empresas. Algunos casos de coinversión surgen con la creación de una nueva empresa, como Mercedes-Benz, en Santiago Tianguistenco, Estado de México; por la compra parcial de acciones de empresas existentes, como es el caso de BASF en Polioles, asociada con el Grupo Alfa, o la compra total, tal como lo hizo BASF con Aerolín, de donde surgió BASF Vitaminas. Se sabe de algunos casos de coinversiones que fueron absorbidas por el capital alemán una vez que se modificó el reglamento de la inversión extranjera en México. Pero eso no significa que desaparecerán las coinversiones. Lo que interesa a las empresas alemanas es el control de la empresa, no la propiedad total de las acciones.

El comportamiento de la inversión alemana en México está muy influido por la situación interna de Alemania, a la que hemos aludido con anterioridad, y por los cambios políticos y económicos en los países del este. Con el colapso del socialismo y el fin de la guerra fría, algunas empresas alemanas han invertido en la República Checa y en Hungría, y tienen grandes expectativas sobre el futuro de los países de Europa del este. Un ejemplo es el de Volkswagen, que compró recientemente Skoda en el primero de estos países, y entró a través de su filial Audi al segundo de ellos.

Sin embargo, en diversas entrevistas realizadas en México y en Alemania con líderes y representantes de organismos internacionales, pudo percibirse la idea que para el futuro próximo, la mirada de los inversionistas alemanes no estará en los países del este. Los países de la ex Unión Soviética y los del este de Europa no ofrecen al capital alemán un lugar atractivo para invertir, por la inestabilidad política, la precariedad de los mercados, la ausencia de instituciones financieras sólidas y la carencia de empresarios. Para los capitalistas alemanes, los nuevos espacios de inversión previsible a futuro están constituidos por algunos países de Asia y de la Cuenca del Pacífico, en donde China despierta cada vez mayor interés.

INVERSIONISTAS Y EMPRESARIOS ALEMANES
ANTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio de Norteamérica provocaron una fuerte controversia, tanto dentro de los países involucrados como en otras regiones del mundo. La polémica incluyó una amplia gama de motivos. Por ejemplo, durante la reunión del World Economic Forum en Davos, Suiza, surgieron, por parte de los participantes, dos opiniones en torno al TLC. Una, de elogio, al considerar que es una iniciativa modelo para la futura estructura del sistema comercial global. Otra, de reserva, por parte de muchos europeos que consideraron que el TLC estorbaría los esfuerzos para una conclusión exitosa de las negociaciones de la Ronda Uruguay. La controversia en este foro reflejó la preocupación por el futuro del comercio mundial.

Desde la perspectiva de muchos europeos, el temor partía del hecho de que en el TLC está involucrado Estados Unidos, país que consideran proclive al proteccionismo, por lo que temían que se formara una "fortaleza americana".¹

Sin desconocer las obvias ventajas que el TLC puede brindar a México, también se escuchó, no sólo en el medio académico sino también en el de empresarios europeos, la formulación de interrogantes sobre los riesgos que puede tener para México, sobre todo en lo que concierne a una mayor dependencia de su vecino del norte, o simplemente a una mayor concentración relativa de sus intercambios en una sola dirección. La fuga masiva de las inversiones foráneas especulativas en 1994, provenientes casi exclusivamente de Estados Unidos, y sus consecuencias sobre la crisis financiera mexicana y latinoamericana (el llamado "efecto tequila") es un buen ejemplo de la razón de los temores expresados por los observadores europeos. También han hecho notar la desventaja de la falta de homogeneidad en la estructura económico-industrial entre los tres miembros.

Piensen, además, que aunque México no tiene una influencia exclusiva sobre el TLC, sí tiene la capacidad de evitar que éste se

¹ Christian J. Röhr, "El TLC, ¿obstáculo para un libre comercio global?", *Cooperación*, año XIX, núm. 149, marzo-abril de 1993, p. 3.

transforme en una fortaleza, por medio de una política exterior que intensifique la cooperación con otras regiones del mundo.

Los críticos del TLC desde el ángulo empresarial consideran la integración regional como algo positivo, siempre y cuando la regionalización conduzca a algo distinto de la formación de bloques; si propicia que los obstáculos comerciales se eliminen y las zonas de libre comercio se extiendan cada vez más; si en lugar de hacer caer solamente las barreras internas, permanece abierta hacia afuera.

Los observadores europeos reconocen en el TLC, además de los signos económicos, otros de carácter político, en tanto que los tres países pueden mostrar que en cuestiones económicas "jalarán todos de una misma cuerda".² La crisis financiera de México, de diciembre de 1994, y el apoyo financiero (31 de enero de 1995) que brindó la administración de Clinton a su socio del sur para respaldar al peso a través de una línea de crédito por un valor cercano a los 51 mil millones de dólares,³ sería un ejemplo en este sentido.⁴

Desde la perspectiva alemana, los integrantes del TLC son socios naturales por su contigüidad geográfica y la complementariedad de sus recursos. En ese sentido ven en la formación de una zona de libre comercio una decisión plausible y económicamente interesante. La eliminación de aranceles y de otros obstáculos, desde su perspectiva, ampliará y vitalizará este espacio económico. No se tratará de un juego de suma cero por el que lo que un socio gana el otro lo pierde. Desde esta perspectiva, la asociación inten-

² Lorenz Schomerus, director del Departamento de Economía Exterior del Ministerio Federal Alemán de Economía, en "La importancia económica del TLC para la economía alemana", *Cooperación*, *op. cit.*

³ La procedencia del apoyo financiero, en millones de dólares, es la siguiente: gobierno de Estados Unidos, 20 000; Fondo Monetario Internacional, 17 759; Banco Internacional de Pagos, 10 000; banca comercial, 3 000; total, 50 759 millones de dólares.

⁴ Cabe observar el hecho de que varios congresistas de Estados Unidos presionaron a su gobierno para que impusiera condiciones políticas para otorgar el crédito a México, principalmente en materia de migración, narcotráfico, ecología, condicionamiento de las relaciones con Cuba. Al parecer, algunas de estas exigencias serán objeto de negociación bilateral, mientras que la política exterior hacia Cuba ha quedado fuera de la negociación.

sificará la división del trabajo entre los países, reducirá los precios al consumidor, aumentará la rentabilidad de los capitales, fortalecerá la competencia y acelerará el progreso técnico.⁵ A través de todo ello, la economía de la zona norteamericana mejorará su productividad y su competitividad.

La visión que los europeos tienen del Tratado de Libre Comercio está influida sin duda por su propia experiencia comunitaria. Consideran haber obtenido significativos efectos de bienestar en su proceso de integración, los cuales han compensado los efectos deformadores, al tiempo que han dado nuevo aliento a la producción mundial. Además, ellos reconocen que el TLC de Norteamérica surge, por parte de Estados Unidos, en mucho como una respuesta a los temores de la "fortaleza europea" y como un contrapeso a la fuerte competencia de Japón y de los países industrializados del sudeste asiático. En efecto, el proceso de integración europea ha dado como resultado un crecimiento de los niveles de bienestar y un claro aumento de las transacciones entre los países miembros. Hace 35 años, cuando Europa inició su proceso de integración, menos de 50% de sus exportaciones tenían como destino a la propia Europa occidental; en 1985, la proporción había ascendido a 64% y para 1991, ya habían alcanzado 71%. El ritmo de exportaciones intereuropeas entre 1985 y 1991 fue de 18% anual, mientras que hacia afuera de la Comunidad Europea (CE) su tasa fue de 12% anual. Este hecho, y la resistencia de la Comunidad contra una reducción de las subvenciones agrícolas —uno de los principales problemas en el GATT— hicieron pensar en la construcción de una "fortaleza europea".

Los europeos observan el acercamiento de México hacia Estados Unidos y Canadá, *mutatis mutandi*, como los convenios de asociación que la Comunidad Europea ha emprendido con algunos países de Europa del este, como Polonia, Hungría, las repúblicas Checa y Eslovaca. La progresiva ampliación del TLC hacia el sur tendría su equivalente en las asociaciones de la CE hacia el este.

⁵ Hans Peter Stihl, presidente de la Confederación Alemana de Cámaras de Industria y Comercio, "Evaluación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica desde la perspectiva de la economía alemana", *Cooperación, op. cit.*

Ambos procesos podrían conducir, para algunos dirigentes empresariales europeos, hacia un crecimiento en dos grandes regiones del mundo.

Norteamérica es el segundo destino de exportaciones de Alemania, aunque muy por debajo de Europa, ya que sólo representa 8% del valor total. Los principales productos que envía a esta región son máquinas y vehículos, productos electrotécnicos y químicos. En contrapartida, sus inversiones directas acumuladas en Norteamérica constituyen 30% de sus inversiones directas en el extranjero.

Para el presidente de la Confederación Alemana de Cámaras de Industria y Comercio, el TLC tendrá consecuencias económicas fuera de la región. El aumento de los ingresos en Norteamérica propiciará el aumento de las importaciones de productos de alto valor agregado y técnicamente avanzados. Sin embargo, al eliminarse los aranceles para los productos de la zona, empeora en términos relativos la posición competitiva de productores de fuera de la región, los cuales sí tienen que pagar aranceles.

Este dirigente empresarial de Alemania considera que los exportadores directos de su país serán menos afectados que los de otros países de menor tamaño, como los de Asia, por la diferencia en el tipo de bienes exportados. Sin embargo, los principales participantes en el TLC, en el caso del país germano, serán los alemanes que produzcan en la propia zona de Norteamérica, lo que hace previsible un incremento en las inversiones alemanas hacia la región.

Pero ¿cuál de los tres países se beneficiará más de estas inversiones? No está claro cuál recibirá más capitales, ni qué desplazamientos de inversiones y de empresas tendrán lugar entre Canadá, Estados Unidos y México. Las decisiones de localización de las empresas alemanas necesitan tomar en cuenta muchos factores. Algunos de ellos se refieren a la confianza y las expectativas que tienen sobre cada uno de los países en el largo plazo; otros elementos para la toma de decisiones tienen que ver con la propia región de Norteamérica, como las expectativas del mercado a futuro, la orientación de los inversionistas, principalmente de Estados Unidos y Canadá. Otros están relacionados con el comportamiento y los cambios de la economía mundial, principalmente en la propia

Alemania, en los países de Europa del este y en la cuenca del Pacífico.

Una de las preocupaciones más importantes del sector empresarial de Alemania en torno al TLC está ligada al futuro del GATT, y a partir de 1995, de la Organización Mundial de Comercio. Su principal exigencia es que este tratado esté acorde con las normas sobre la formación de zonas de libre comercio contenidas en el artículo XXIV del Convenio del GATT que permite los tratados de libre comercio regionales con dos condiciones. Por una parte, al formarse las zonas de libre comercio, no pueden crearse barreras comerciales adicionales respecto de terceros países, por lo que no se pueden introducir obstáculos al comercio que sean más altos a los existentes. Por la otra, el tratado tiene que incluir todo el comercio, los productos de todos los sectores, para evitar los defectos que deforman el comercio.

Durante las negociaciones del TLC, consideraban de vital importancia que las de la Ronda Uruguay del GATT pudieran concluir, para reducir lo que definían como las deformaciones de la competencia entre los de adentro y los de afuera del tratado, sobre todo en el sector servicios, en la propiedad intelectual y en los encargos del sector público. De este modo, una nueva legislación en el GATT, o después, en la Organización Mundial de Comercio, podría ayudar a que muchas cláusulas de liberación que se aplicarían por el TLC sólo a Norteamérica, serían permitidas a todos los miembros de la Organización Mundial de Comercio. Eso evitaría la formación de bloques económicos cerrados y disminuiría el riesgo de que los desacuerdos económicos se resuelvan por la fuerza, en el contexto de un nuevo sistema mundial emergido después del fin de la guerra fría.

Las dificultades que encontró la administración de Clinton para hacer aprobar por el Congreso y el senado estadounidenses el TLC, fueron interpretadas desde Europa como circunstancias que limitaban el margen de maniobra del presidente en las negociaciones del GATT, según lo señaló el ministro belga de Economía, Robert Urbain, presidente en turno de la Comunidad Europea. En la medida en que los problemas internos de los países aumentan, la cooperación multilateral se dificulta y se incrementa el proteccionismo. Según estudios del GATT, el proteccionismo sigue aumentando,

si se toma como un indicador las acciones llamadas de *antidumping*, o las "autolimitaciones voluntarias" a las exportaciones. Por otra parte, los socios del GATT, en especial algunos de los más poderosos, están poco dispuestos a someterse a los juicios de este organismo multilateral.

A partir de un primer análisis del TLC, algunos dirigentes económicos alemanes observan que existen algunas reglamentaciones problemáticas, especialmente las que se refieren a las imposiciones comparativamente altas respecto al contenido de fabricación local en los sectores automotriz y textil, y las reglamentaciones sobre servicios financieros. Sienten que está poco claro el tema del tratamiento no discriminatorio de los derechos de propiedad intelectual.

Por otra parte, consideran que son satisfactorios los convenios sobre energía, telecomunicaciones y agricultura. No perciben problemas respecto a lo acordado sobre las nuevas condiciones de inversión, los acuerdos *antidumping* y los aranceles compensatorios. En el caso de los acuerdos sobre adquisiciones públicas, éstos son percibidos como ejemplares para el futuro desarrollo del código correspondiente dentro del GATT.

Sobre las consecuencias que tendrá el TLC para la industria alemana, los dirigentes económicos y los políticos son prudentes en sus juicios y declaran no tener la información suficiente para emitir un pronóstico al respecto. Advierten, sin embargo, que las regulaciones sobre la participación mínima de contenido local en la creación de valor agregado, es decir, las reglas de origen que definen si un producto puede ser exportado como nacional a cualquiera de los países miembros, no son un obstáculo insalvable para la industria automotriz alemana, la química y la que fabrica maquinaria. De hecho, las mayores empresas de estos sectores ya están representadas en el mercado norteamericano.⁶ Sin embargo, para las empresas que exportan productos desde Alemania, la competencia por el mercado de Estados Unidos se agudizará por

⁶ Tyll Necker, presidente de la Confederación Federal de la Industria Alemana (BDI), "El TLC desde la perspectiva de la industria alemana", *Cooperación, op. cit.*, pp. 8-9.

la eliminación de aranceles para los productos mexicanos y canadienses. Esto es especialmente importante porque consideran que los países en desarrollo del este de Asia tienen planes de situar empresas en México para asegurar el mercado de Estados Unidos.

Las principales razones que llevarían a algunas empresas alemanas a instalarse en México son: los menores salarios, los acuerdos sobre contenido local (reglas de origen), los altos costos de la sede productiva de Alemania, la inestabilidad en los tipos de cambio. Al ampliarse el mercado norteamericano, las empresas alemanas lo podrán utilizar como un trampolín para participar en otras regiones, como pueden ser América Latina y Asia.

Advierten los alemanes que por propia experiencia saben del imperativo de verificar los convenios de integración. Como otros países, van a aplicar estrictos criterios al procedimiento de Ginebra para realizar el *check up* del TLC.

Desde la industria automotriz, para la Mercedes Benz AG, el TLC tiene gran importancia porque solamente Estados Unidos ocupa, con mucha diferencia, el primer lugar, tanto en vehículos de pasajeros como en vehículos industriales, entre los mercados más importantes del extranjero. Con cerca de cinco millones de unidades, la Zona Norteamericana de Libre Comercio, es el mercado más grande de vehículos industriales del mundo. Para la Mercedes-Benz AG, líder mundial entre los productores de vehículos de alta calidad, esta zona es de la mayor importancia, y en ese sentido habría que observar la nueva inversión de una planta para fabricar camiones que realiza actualmente en Monterrey.

Por otra parte, el TLC introduce cambios sustanciales a la industria automotriz, que necesitan ser evaluados por las empresas europeas del ramo. Por ejemplo, la ampliación del acceso de los vehículos norteamericanos al mercado mexicano, que hasta ahora ha estado fuertemente protegido. Esto es importante tanto si se toma en cuenta que el mercado automotriz de México es considerado, al menos hasta 1994, como el más dinámico entre los latinoamericanos, como si se considera que los mercados de Canadá y Estados Unidos han llegado a ciertos niveles de saturación. Como el TLC establece un contenido mínimo local de 62.5 %, estos países se hacen más atractivos como destino de nuevas inversiones para la industria automotriz. ¿Qué rama industrial de

los tres países resultará más beneficiada? Si se tomaran en cuenta los costos de producción, México sería más atractivo porque sus costos industriales de trabajo eran hasta antes de la devaluación de diciembre de 1994, de 2.17 dólares en promedio, los cuales representan aproximadamente 1/7 del nivel de Estados Unidos. Esto sería más importante aún después de la devaluación de 1994 para los sectores productivos o las partes de los procesos intensivos en mano de obra. Sin embargo, para decidir dónde implantarse, la industria automotriz de alto valor agregado toma en cuenta muchas otras variables: la calificación de la fuerza de trabajo, el nivel de infraestructura disponible, el grado de desarrollo de los servicios, la cercanía con los clientes y el mercado. Por estas razones, un miembro directivo de la Mercedes-Benz no ve el peligro de un éxodo masivo de las industrias estadounidense y canadiense hacia México.⁷

Para la Mercedes-Benz, el TLC significa un aumento considerable del comercio entre los tres países como consecuencia de la intensificación de la división del trabajo, lo que conlleva un potencial de crecimiento y de nuevas inversiones para esta empresa en vista de que actualmente 90% del comercio entre los países de Norteamérica se lleva a cabo en camiones Mercedes-Benz. Además, México es considerado como una cabeza de puente respecto de los demás países latinoamericanos que ya han mostrado su interés en realizar tratados de libre comercio con aquel país, como los firmados con Chile, los celebrados con Venezuela y Colombia, con Costa Rica, y otro posible entre los países centroamericanos.

Los fabricantes alemanes de vehículos consideran que México como país en vías de desarrollo y menos integrado, puede tener buenas posibilidades de convertirse en el país más atractivo para los inversionistas automotrices japoneses. De hecho, representantes del gobierno japonés manifestaron fuertes reservas en contra del aumento de la proporción de 50 a 62.5% del contenido local norteamericano en los automóviles. Con este cambio sienten afectados sus intereses en las fábricas que tienen en Canadá.

⁷ Helmut Werner, miembro del Consejo Directivo de Mercedes-Benz AG, Stuttgart, "Evaluación desde la perspectiva de una empresa internacional", *Cooperación*, op. cit.

Para algunos empresarios alemanes, los principales temores surgen de las empresas que conciben al comercio internacional como la exportación de mercancías desde sus países sede, o las interesadas en incorporar el menor valor agregado local posible, como es el caso de muchas de Japón y el sureste asiático.

Una posible diferencia entre las estrategias de las empresas alemanas y las orientales, es que las primeras, después de introducir sus productos en el país anfitrión, realizan una fuerte fijación en la producción, con una alta proporción de producción de valor agregado local. Por ejemplo, Siemens, el más importante consorcio en electrónica de Alemania, está presente en los tres países del TLC con fábricas propias; en el gran mercado de Estados Unidos con 85% de producción de valor agregado local. Además, consideran una posición fuerte en el mercado de Estados Unidos como un requisito fundamental de competitividad en el mercado mundial.⁸

Este fenómeno implica que, de alguna manera, son las grandes corporaciones las que tienen mayores posibilidades para realizar inversiones con alto valor agregado local en los países anfitriones, mientras que las pequeñas necesitan realizar sus esfuerzos de venta desde sus países de origen.

Los productores alemanes se interesan en hacer notar que el TLC no tiene los mismos propósitos que la unión aduanera y menos aún que la unión económica. No tiene por tanto, la intención de llevar una política comercial coordinada en común hacia terceros países. En esto se parece más al acuerdo celebrado entre la CE y los países del EFTA, respecto de la formación de un espacio económico europeo. Advierten que el objetivo de integración económica que los países miembros del TLC se han planteado en 15 años, es decir, para el año 2009, es comparable con el grado de integración de la CE hasta antes del principio del programa del mercado interno, en 1985. Con ello, el TLC tendría casi 25 años de retraso en relación con la Comunidad Económica Europea.

Las principales diferencias entre el TLC y la CE, para algunos grandes dirigentes económicos de Alemania, son las siguientes: en primer lugar, la zona norteamericana está dominada por un socio,

⁸ Doctor Horst Langer, miembro del Consejo Directivo de Siemens AG, München, "¿Bloques económicos rivales?", *Cooperación, op. cit.*

Estados Unidos. Canadá exporta a Estados Unidos 76% de sus bienes y servicios, y México 80%, mientras que Estados Unidos exporta a sus dos vecinos solamente 28%. La participación de Estados Unidos en el producto interno bruto de la zona, en 1991 representó 87%. Mientras que Alemania, el país más grande de la CE produce 26% del producto interno de la CE.

En segundo lugar, la diferencia en los niveles de bienestar entre los tres socios norteamericanos es enorme. El ingreso medio per cápita en Estados Unidos y Canadá, igual que los salarios industriales en estos países, son siete veces superiores que en México. Por su parte, las mayores diferencias en Europa son de cuatro veces entre los extremos de Dinamarca y Portugal.

A partir de los hechos anteriores puede preverse que existen muchas probabilidades de que Estados Unidos marque las pautas de la integración, es decir, determine a largo plazo el crecimiento y el cambio de estructuras en toda la zona del TLC, en razón de que domina el espacio en el aspecto económico. Además, es posible que transmita a sus socios problemas económicos no resueltos por sí mismo.

Algunos analistas preveían la llegada de fuertes inversiones a México después de que el TLC entrara en operación. El Institut for International Economics de Washington calculaba que en los dos primeros años podrían generarse 600 000 nuevos empleos como consecuencia de los nuevos flujos de capital. En contraparte, los sindicatos de Estados Unidos temen que en los próximos diez años se presente una pérdida de 500 000 puestos de trabajo. Esto hace pensar a uno de los altos directivos de Siemens que Estados Unidos podrá aumentar su competitividad en gran parte por la ayuda de los mexicanos.⁹ La violencia política ocurrida en México en 1994, especialmente los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la república, de Francisco Ruiz Massieu, líder de ese partido, del cardenal Posadas en Guadalajara (1993), así como los secuestros de empresarios y el levantamiento armado en Chiapas el día que entró en vigor el TLC, propiciaron la fuga de gran parte de la inversión extranjera no directa, localizada en México por el interés de la alta rentabilidad a corto plazo. Los

⁹ *Idem.*

acontecimientos de 1994 y sus consecuencias, hacen necesario replantear en una dimensión más moderada y realista las expectativas sobre la inversión extranjera directa en México como pivote de expansión económica.

PERSPECTIVAS

Las exportaciones de México hacia Alemania enfrentaron hasta 1994 crecientes dificultades por la recesión mundial y en especial por la de Alemania. A partir de entonces, este país mostró signos de recuperación, mientras que México entró nuevamente en una crisis financiera con repercusiones hemisféricas.

La mayor parte de las mercancías mexicanas son exportadas por unas cuantas empresas. Quizá tres o cuatro firmas, entre las que están Volkswagen, Bosch y Olimpia, sean responsables de dos tercios del total.

Los inversionistas alemanes en México parecen estar más orientados hacia la industria de proceso que los japoneses. Estos últimos son considerados en el medio empresarial alemán como muy cautelosos y adversos a llegar a un país en primer lugar. Las inversiones de los asiáticos, por otra parte, son realizadas en lo fundamental por pocas grandes empresas como Nissan en México, y parecen buscar sobre todo su expansión en los grandes mercados. Por tal motivo, el TLC ejercerá un fuerte estímulo para los japoneses interesados en el mercado de Estados Unidos.

Entre los aspectos que provocan más problemas a los empresarios alemanes en México está el cambio de las reglas del juego por parte del gobierno, y la resolución de problemas por medios oficiosos más que oficiales.

El manejo de las empresas alemanas presenta ciertas diferencias respecto al japonés, al estadounidense y al mexicano. La empresa busca la consolidación en el mediano y largo plazos más que el negocio rápido. El financiamiento está más orientado a la producción que a la especulación. La fidelidad y el compromiso con la empresa son altamente valorados y practicados. La idea de la calidad es más importante en las empresas alemanas que en otras empresas extranjeras.

Cabe preguntarse si los alemanes invertirán solos o en coinversión con mexicanos. La visión que ambos tienen de lo que es la empresa puede ser un obstáculo importante para las coinversiones.

Existen varios casos de coinversiones, tanto entre medianas como entre grandes empresas. Ejemplos de estas últimas son Mercedes-Benz con 80% de acciones y Hank González con el resto. Otro caso es el de BASF, asociado con el Grupo Alfa.

Habrà que diferenciar las probables inversiones alemanas en los tres sectores más importantes: 1) la industria automotriz y de autopartes; 2) la industria eléctrica y electrónica, y 3) la industria química.

1) La industria automotriz y de autopartes es uno de los sectores que seguirá teniendo gran dinamismo en México a largo plazo, no sólo por sus inversiones directas, sino porque atrae a su alrededor a otros inversionistas de Alemania y tiende a desarrollar proveedores locales. Las reglas de origen del TLC, que exigen 62.5% de integración local, refuerzan esta tendencia. Ya están instaladas tres grandes fábricas de Alemania. Volkswagen realizó ya sus mayores inversiones, aunque es previsible que crezca; BMW y Mercedes-Benz están en expansión. Las grandes industrias de autopartes en México, como Bosch y el Grupo Hemex, con sus empresas subsidiarias: Electro Óptica, Equipo Automotriz Hemex, Hellamex, Herramientas Automotrices y Fábrica Mexicana de Moldes, estaban creciendo hasta 1994 y sus perspectivas eran favorables. Sin duda, a partir de 1995 el panorama cambiará por algún tiempo. Otras empresas más pequeñas, como Hoesch Suspensiones Automotrices y Juntas Klinger, están en una situación análoga.

2) La industria eléctrica y electrónica, con Siemens a la cabeza, y con otras empresas más pequeñas como Osram y Braun, está en expansión. Siemens efectuó nuevas inversiones en México, cerró una fábrica de máquinas de escribir electrónicas en Alemania y abrió otra en Guadalajara. Este fenómeno se puede observar también en empresas de otros países europeos como Thomson, que ajustó gran parte de su personal en Francia en 1993 y abrió en este mismo año una segunda planta en Ciudad Juárez.

3) La industria química alemana tiene proyectos de realizar nuevas inversiones, principalmente Química Hoechst, BASF y Bayer. Este sector produce fundamentalmente para otras industrias, aun-

que también elabora bienes de consumo final. A diferencia de la industria automotriz, el control del saber y del proceso tecnológico impiden que estimule encadenamientos productivos con otras empresas, a través de proveedores locales o de formas de subcontratación. Por otra parte, en la industria química el costo de la mano de obra dentro de los totales de la empresa es muy bajo, acaso de 5%; es una industria típicamente intensiva en capital. Por lo tanto, los bajos costos laborales de México no constituyen una ventaja relevante como factor de atracción. Las materias primas y la proximidad de los mercados, en cambio, son fundamentales.

La industria química tiene ciclos y actualmente enfrenta a nivel mundial graves problemas de sobreproducción y precios a la baja; como consecuencia, el desplome del mercado mundial provocado por la recesión económica, según puede apreciarse en el caso de BASF, empresa que como muchas otras de su ramo, tiene pérdidas en varios países.

Por otra parte, es un sector en el que tiende a concentrarse la producción en pocas empresas. México cuenta con cerca de 400 plantas químicas de importancia, pero 50 de ellas son responsables de más de 90% de la producción nacional y aproximadamente veinte son exportadoras.

El impacto de los cambios mundiales sobre este sector, en particular las consecuencias del TLC en México, depende del tipo de industria. La industria química inorgánica, que fabrica a partir de minerales, no resiste los costos de los fletes. Por lo tanto se ubica directamente donde está el mercado, como lo hacen las fábricas de colorantes y pigmentos. Si las fábricas de Estados Unidos y Canadá se interesan por el mercado mexicano, seguramente tendrán que instalarse en ese país. Pero también en sentido inverso, las industrias mexicanas o de otras regiones, tendrían que invertir directamente en los países del norte si quieren participar en sus mercados. Este sector, por lo tanto, evolucionará en función del mercado interno de cada país.

La industria química orgánica, sin duda la más importante, realiza otros cálculos para sus inversiones estratégicas. Su materia prima fundamental es el petróleo y sus derivados, por lo que en ese campo, México reviste una especial importancia. Para este sector es crucial la orientación que el Estado mexicano dé al petróleo, ya

que según advierten los industriales, el Estado sigue siendo el principal propietario de este recurso. Por lo pronto, la industria química manifiesta una gran incertidumbre y sus inversiones productivas hasta ahora son modestas, a pesar de los proyectos. Los altos requerimientos de capital para invertir reclaman, desde la perspectiva de los inversionistas, seguridad en los suministros, calidad y precio. La gran pregunta para ellos es: ¿Qué va a hacer México con el petróleo? Se señala que se han cerrado dos refinerías y que Pemex no ha recibido las inversiones que requiere.

En suma, a este sector le interesa saber hasta dónde puede integrarse verticalmente en la petroquímica. Las empresas alemanas declaran explícitamente que no tienen ninguna pretensión ni interés en participar en la exploración de pozos, ni en la extracción. Tampoco les interesa la refinación; lo que buscan, junto con otras industrias petroquímicas, es participar en la transformación de ciertos derivados de la petroquímica básica. Para aquéllas Pemex debiera vender parcialmente ciertas partes del proceso, o asociarse con empresas privadas que cuentan con capital y tecnología. En este panorama, desde el ángulo de los inversionistas de la industria petroquímica y sus derivados, se garantizaría la localización de las plantas con racionalidad económica y no política; los suministros se asegurarían y los procesos técnicos de la producción y de la conducción de las empresas brindarían la calidad y el precio.

Este sector considera que hubo una cercana comunicación con los negociadores mexicanos del TLC y que los resultados son muy satisfactorios. Actualmente, un grupo de dirigentes económicos de este sector prepara un proyecto sobre las posibilidades de integración de la industria petroquímica, el cual presentará al presidente de México.

4) Un nuevo sector de inversiones alemanas será el turismo, con inversionistas mexicanos, como el grupo Sictur, propiedad de los hermanos Martínez Güitrón, perteneciente al grupo Sidek, con una industria siderúrgica como pivote de las actividades.

No parece previsible que Alemania pierda lugar relativo como inversionista en México. Probablemente sus inversiones no descenderán por debajo de 5% del total, pero tampoco superarán 10%. Esta última proporción sería muy importante si se toma en cuenta la competencia con los intereses de otros países, principal-

mente Estados Unidos, Inglaterra, Japón, algunos países del sudeste asiático, Suiza, Francia, España, Suecia, Canadá, Holanda e Italia, que en este orden son los principales inversionistas en México. Sin embargo, los cálculos de los empresarios alemanes deben tomar en cuenta los pronósticos que existen para la economía alemana, que hasta 1994 no eran muy favorables, y para la mexicana, sobre la que existen muchas expectativas relacionadas con el Tratado de Libre Comercio, así como sobre las posibilidades de resolver a corto plazo la crisis financiera que estalló en 1994 y la inflación que repuntó en 1995. Es decir, la capacidad que tenga el país, para estabilizar la economía con los menores costos sociales posibles.

Los grandes inversionistas alemanes, como los demás extranjeros y los propios mexicanos, se localizan principalmente en la ciudad de México (Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec), o en su área inmediata de influencia: Puebla, Toluca, Santa Clara y Santiago Tlanguistenco, en el Estado de México, y Cuautla, en Morelos. Otras inversiones importantes se hallan en Monterrey y Guadalajara.

Las nuevas inversiones de Alemania tenderán a desconcentrarse del Valle de México, principalmente hacia el norte. Aun empresas importantes ubicadas desde hace muchos años en la ciudad de México emprenden ya mudanzas, como lo muestra el caso de BASE, fenómeno de gran importancia si se toma en cuenta que 44% de las empresas exportadoras y 47% de las importadoras, sin distinguir país de origen, se localizan en el Distrito Federal y el Estado de México.

Existen muy pocas empresas maquiladoras de Alemania en México, como lo fue Krups, que fabrica cafeteras en Guadalajara, la cual fue comprada por Moulinex de Francia. También está el caso de algunas de la frontera que pertenecían a empresas estadounidenses y fueron adquiridas por empresas alemanas. La poca presencia de capitales alemanes en la industria maquiladora, se debe en parte a que en la división internacional del trabajo, este país ha preferido ubicar sus plantas maquiladoras en la periferia inmediata de Europa central.

Las empresas alemanas, que siempre estuvieron orientadas en México al mercado interno, desde hace dos años están investigando sobre el mercado de Estados Unidos y en algunos casos, como

el de BASF, han modificado sustancialmente sus planes en México con miras al TLC.

Los países de Europa del este ofrecen muchas ventajas a Alemania para nuevas inversiones: costos laborales bajos, fuerza de trabajo calificada, cercanía geográfica. Sin embargo, muchos otros factores deben tomarse en cuenta.

Una hipótesis que valdría la pena poner a prueba respecto de la coinversión de capitales es la siguiente: la coinversión entre empresarios alemanes y mexicanos se efectuará en función de dos variables: el tamaño de las empresas y la clase de actividad económica. Respecto al tamaño, será más fácil la asociación entre medianos empresarios que entre grandes. Las grandes empresas alemanas con una ley de inversión extranjera y con reglamentaciones aduanales favorables, encontrarán pocas razones para buscar socios mexicanos. Muchas de las medianas empresas alemanas, están desplegando una estrategia de globalización para optimizar las ventajas de contar con diversas sedes productivas: para estar dentro de los mercados de venta con potencial de crecimiento, para protegerse y obtener beneficios de las variaciones de los tipos de cambio entre países. Este tipo de empresa no cuenta con todos los recursos para implantarse y desarrollarse ella sola. Necesita la infraestructura, el conocimiento del mercado, las relaciones económicas y políticas de los empresarios locales, elementos que pueden ser cruciales. Por ello, puede estar más inclinada a buscar la asociación. Las pequeñas empresas alemanas, con una estructura de propiedad familiar y con un profundo desconocimiento de la realidad mexicana, es muy difícil que realicen coinversiones con mexicanos.

Desde el ángulo de la actividad económica, dentro de las empresas industriales será más fácil la coinversión en las industrias intensivas en mano de obra que en las intensivas en capital. Es decir, probablemente será mayor en las industrias de bienes de consumo final, que en las de consumo intermedio y de capital. Una empresa química alemana, altamente tecnificada y capaz de producir en forma automatizada se puede ver menos motivada a implantarse con socios mexicanos que otra interesada en fabricar productos electrónicos o las partes de ellos en las que el progreso técnico no puede sustituir a costos competitivos, la habilidad humana.

Los inversionistas alemanes interesados en México y los mexicanos que desean exportar hacia Alemania cuentan con varias ventajas en su favor. Ante todo existe una larga experiencia forjada a lo largo de los años, en algunos casos desde el siglo pasado. Uno de sus frutos es la Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria (Camexa), que se fundó desde 1929 y cuenta actualmente con más de 550 socios alemanes y mexicanos. Su función primordial es fomentar el acercamiento entre empresarios alemanes y mexicanos. Sus servicios de asesoría cubren los aspectos de información sobre comercio exterior, cooperación industrial en ambos países, estudios de mercado para productos determinados, asesoría legal en cuestiones fiscales, laborales, mercantiles; contactos y búsqueda de socios para empresas conjuntas o transferencia de tecnología, orientación y apoyo para la participación en ferias.

La Camexa edita una revista bimestral en español llamada *Cooperación*, y un informe mensual en alemán para clientes en Alemania. Desde noviembre de 1993 salió a la luz una revista bilingüe que reagrupa a las dos publicaciones anteriores y sirve de enlace entre los socios y la Cámara.

Desde 1979, bajo el patrocinio de la Camexa, varias empresas alemanas fundaron el Centro Mexicano-Alemán de Capacitación Industrial y Comercial, A.C. (Cemac) que funciona bajo el principio de la educación dual, según el cual la teoría y la práctica se combinan en la escuela y la empresa. Ya desde mediados de los años sesenta, la Volkswagen había abierto su propia escuela de capacitación, de la cual han egresado hasta 1995 cerca de 2 000 técnicos especializados en alguna de las trece áreas con que cuenta.

Finalmente, el intercambio bilateral se ha intensificado, institucionalizado y formalizado en varios órdenes. Se han firmado entre los dos países diversos convenios y acuerdos de los que han nacido varias comisiones bilaterales: la Comisión Mixta de Cooperación Económica, que tuvo su primera y hasta ahora única reunión en 1991, la de Cooperación Cultural (cinco reuniones), la de Cooperación Científico-Tecnológica (siete reuniones) y la Comisión México-Alemana (dos reuniones), con representantes de los sectores empresarial, gubernamental, académico y cultural para realizar un estudio sobre el futuro de las relaciones bilaterales. También se constituyó un mecanismo de consultas periódicas bilaterales.

En febrero de 1993 se firmó un acuerdo entre ambos países para evitar la doble tributación y actualmente se realizan las negociaciones para suscribir un acuerdo marco de cooperación y un acuerdo básico de cooperación técnica.

El Tratado de Libre Comercio puede atraer inversiones alemanas, pero en ausencia de un tratado, México tendría razones adicionales para diversificar más sus relaciones económicas y en Alemania puede encontrar un actor de primera importancia.

ENTREVISTAS REALIZADAS EN ALEMANIA, MAYO DE 1994

Dra. Marianne Braig, profesora e investigadora, Freie Universität Berlin, Lateinamerika-Institut (LAI).

Dr. Klaus Voy, economista, investigador del Departamento de Estadísticas de Berlín.

Dipl. Betriebswirt Waldo Gámez, presidente, Deutch-Mexicanische Gesellschaft (Sociedad Mexicana-Alemana), Berlín E. V.

Dipl. Katrin Müller, autora del trabajo: "Schwerpunkte und Entwicklungen im Aussenhandel Berlins mit ausgewählten Schwellenländern - Eine kurze Darstellung am Beispiel Mexikos", Berlín.

Dr. Hans J. Petersen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Instituto Alemán de Investigación Económica) International and Development Economics, Berlín.

Dr. Christian Weise, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Instituto Alemán de Investigación Económica), Department of International Economics, Berlín.

Dr. Jürgen Wiemann, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Instituto Alemán de Desarrollo), Abteilungsleiter, Berlín.

Dipl. Imme Scholz, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, (Instituto Alemán de Desarrollo).

Doctores Aicha Bendiab y Günter Hein (historiadora y latinoamericanista), Hamburgo.

Dr. Siegfried Schöne, director, Head of Foreign Trade Department, Hamburg Chamber of Commerce, Hamburgo.

Dr. Albrecht Von Gleich, director del Instituts für Iberoamerikakunde, Hamburgo.

Señores Günter y Brigitte Soltz, economistas, Düsseldorf.

Herr Joachim Wischermann, Geschäftsführer, Leiter der Abteilung Aussenwirtschaft, Industrie-und Handelskammer zu Düsseldorf, Düsseldorf.

Herr Werner Oesterheld, Referatsleiter, Deutscher Gewerkschafts Bildungswerk Nord-Süd-Netz, Düsseldorf.

Frau Monica Löffler, Gustav-Stresemann-Institut e. V., Bonn.

Herr Hans-Hartwig Blomeier, Konrad Adenauer Stiftung, Internationale Zusammenarbeit.

Frau Ellen Oesterreich, Diplom-Volkswirtin, Regional Direktor, International Economic Affairs Department, Association of German Chambers of Industry and Commerce (DIHT) Bonn.

Dr. Miguel Ángel Padilla Acosta, Embajada de México en Alemania, Bonn.

ENTREVISTAS REALIZADAS EN MÉXICO

Sr. Christian Röhr, director de la Cámara México-Alemania, México, D.F., 20 de octubre de 1993.

Lic. Armando Osorio, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 21 de octubre de 1993.

Sr. Bernard Kleinworth, Banco Alemán Sudamericano y *Dresdner Bank*, México, D.F., 25 de octubre de 1993.

Sr. Harald Wellnagel, director general de Olimpia Mexicana, México, D.F., 27 de octubre de 1993.

Ing. Edmundo Arzate, gerente de la Dirección Corporativa de BASF, México, D.F., 28 de octubre de 1993.

Sr. Haye Jacobsen, consultor de empresas, ex director general de Henkel Mexicana, México, D.F., 8 de noviembre de 1993.

Sr. Günter Martin, presidente y director general de Química Hoechst, México, D.F. 9 de noviembre de 1993.

Dr. Alfred Vormfelde, director del Centro Mexicano Alemán de Capacitación Industrial y Comercial A.C. (Cemac), México, D.F., 16 de noviembre de 1993.

Profr. Antonio Martínez Genis, jefe de Departamento, Escuela de Capacitación de Volkswagen de México, Puebla, marzo de 1995.

V. EL MODELO SINDICAL ALEMÁN FRENTE A LA CRISIS DEL CORPORATIVISMO MEXICANO

ILÁN BIZBERG *

Este trabajo está basado sobre la premisa metodológica que supone que es posible comparar distintos países a pesar de las diferencias en sus rasgos culturales y niveles de desarrollo. Proponemos una perspectiva comparativa a la manera de Barrington Moore. Este autor plantea¹ que a pesar de que los rasgos culturales influyen en la conformación de un sistema de organización social y política, nunca son determinantes. La razón por la cual es posible comparar países tan distintos como los que analiza Barrington Moore se explica por el hecho de que la evolución sociopolítica depende más de las formas que se dan a sí mismas las sociedades, al trabajo de la sociedad sobre sí misma (como diría Touraine), que da una adscripción de orden cultural o dependiendo de un nivel determinado de desarrollo económico.

Además, la premisa de Barrington Moore para incluir en su libro a países tan disímiles como Alemania y la India (entre otros) es que la comparación no sólo tiene como meta encontrar las similitudes, sino también los contrastes: comparar es encontrar las identidades, pero también las diferencias. De hecho, el énfasis del análisis de Moore se cifra en estas últimas, ya que son las dife-

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

¹ Barrington Moore, *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia; el señor y el campesinado en la formación del modelo moderno*, Barcelona, Península, 1973 (Historia, ciencia, sociedad, 95).

rencias las que determinan por qué un país evoluciona hacia la democracia mientras que otro avanza hacia la dictadura.

Por otra parte, Moore se propone descubrir cómo se vinculan las formas tradicionales de organización social y política con la manera en la que se relacionan los distintos actores sociales, así como el tipo de instituciones que conforman. Para él, son tres los actores fundamentales que definen las formas de organización de las sociedades: el Estado, las clases dominantes y las clases subordinadas. De la distinta relación entre éstas, de su forma de desarrollo, así como del carácter que adoptan, depende el tipo de régimen que se establece.

Es en este tenor que intentamos hacer una comparación entre México y Alemania. Hay que mencionar que aunque en el título de este trabajo no aparece el término de comparación, está implícito el intento por utilizar las características del modelo alemán para definir la posibilidad de transformar al sindicalismo mexicano. Muy alejado de nuestra intención está intentar trasladar mecánicamente cualquier modelo a México.

Si abstraemos analíticamente la cultura y el nivel de desarrollo, y centramos nuestra atención en las formas de organización de las sociedades: ¿qué es lo que notamos en común y en contraste entre México y Alemania? En primer lugar, es bien conocido que el Estado alemán fue, por lo menos desde los años setenta del siglo pasado y hasta la primera guerra mundial, el principal agente de desarrollo económico y de organización sociopolítica en Alemania. En México, este tipo de Estado fue una realidad desde el callismo. Otra similitud es la centralización del sindicalismo. En verdad, el caso mexicano es incluso anterior al alemán: en ambos países existe una central que no sólo se presenta como el principal interlocutor sindical de cara al empresariado, sino que es, además, importante actor político.

No obstante, existe una diferencia fundamental entre ambos intereses, ya que mientras que en Alemania la Deutsche Gewerkschafts Bund (DGB) es autónoma del Estado, la CTM le ha estado subordinada desde su creación. Pero el contraste más importante entre las dos situaciones estriba en el carácter del empresariado. Mientras que en el caso alemán el Estado (primero con Bismark y luego con Guillermo II) logró que surgiera una burguesía nacional, en el caso mexicano esto ha sido mucho más problemático.

Ya en el presente, a pesar de que las profundas transformaciones inducidas por la reunificación alemana han debilitado al sindicalismo, aparentemente se han mantenido los fundamentos del modelo sindical. En el caso mexicano, la transformación económica y política ha tenido consecuencias más profundas sobre el sindicalismo, dado que el corporativismo tradicional se ha presentado como incompatible con el nuevo modelo económico.² Frente a esta crisis han surgido dos escenarios alternativos; uno de ellos consiste en que el sindicalismo prácticamente no tiene razón de ser y que, como sucede en muchos países desarrollados, en México también transita por la crisis "final" del sindicalismo. Se citan datos acerca de la inexorable baja de la tasa de sindicalización, se plantea que los nuevos modelos de organización de la producción con la introducción de formas participativas de organización del trabajo han sustituido la participación sindical por la participación obrera. La vigencia de este escenario parece confirmarse por las actitudes de muchos obreros que perciben la poca razón de ser de los sindicatos, consideran que carecen de representatividad y prefieren una relación directa con la empresa, sin tener que pasar por su intermediación. Y, en efecto, esta opción parece adoptarse en las industrias maquiladoras de exportación.

No obstante, es necesario aclarar que en estas últimas empresas nos encontramos, en general, con trabajadores sin tradición sindical, en una situación de excedente oferta de empleo, donde existe una altísima rotación. Todo esto hace poco útil una organización sindical que tiene como funciones las de procurar estabilidad en el empleo, obtener beneficios de largo plazo, etc. El hecho de que los trabajadores cambien de trabajo a una velocidad vertiginosa acentúa el interés individual y también obstaculiza el desarrollo del interés colectivo, y por ende, la militancia sindical.

Aunque esta situación puede asemejarse a la de muchos de los países desarrollados en los que han disminuido dramáticamente las tasas de sindicalización, a pesar de que en otros países también existe una crisis relativa del sindicalismo, éste ha logrado mantener esencialmente su función y su legitimidad como interlocutor tanto

² Sobre esta incompatibilidad, véase Ilán Bizberg, "La crisis del corporativismo mexicano", *Foro Internacional* 120, vol. XXX, núm. 4, abril-junio de 1990, pp. 695-735.

frente al empresariado como ante el Estado; tampoco ha perdido la representatividad ante sus bases. Éste es el caso de los pequeños países europeos, y el de Alemania.

Los países en los que el sindicalismo está perdiendo dramáticamente su influencia, son aquellos en los cuales tuvo que imponerse tanto al empresariado como al Estado; vale simplemente recordar que el Estado francés siempre tuvo como una de sus funciones principales poner obstáculos al desarrollo del sindicalismo, en la medida en que el empresariado de ese país nunca aceptó que fuera necesaria su presencia.³ En Estados Unidos también ha habido una fuerte oposición al desarrollo sindical en la medida en que cualquier organización de carácter nacional es vista con recelo por una sociedad basada en asociaciones locales, que son el asiento de la democracia norteamericana.⁴ Es por ello que el sindicalismo, en por lo menos estos dos países, siempre gozó de poca legitimidad, tanto hacia arriba, como interlocutor, como hacia abajo, como representación.

La situación es radicalmente distinta en el caso de Alemania y en el de los pequeños países europeos, donde la organización sindical es consustancial a la estabilidad social y política, así como de una indudable utilidad económica.

MODELO CONSENSUAL DE RELACIONES INDUSTRIALES: ALEMANIA Y LOS PEQUEÑOS PAÍSES DE EUROPA

A raíz de la crisis de los años treinta y de la catástrofe de la segunda guerra mundial, en los pequeños países europeos surgió, desde el seno de la sociedad, la necesidad de establecer los acuerdos nacionales interclasistas que contrapesan su debilidad económica y en los que basan su viabilidad. Alemania es el único país grande que se acerca a este tipo de corporativismo social; donde existe una

³ Pierre Birnbaum, "L'impossible corporatisme", *La logique de l'Etat*, París, Fayard, 1982.

⁴ Robert H. Salisbury, "Why no Corporatism in America?", en Ph. C. Schmitter y G. Lehmbruch (ed.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills-Londres, Sage Publications, 1979.

socialpartnerschaft en el nivel de la empresa, aunque prácticamente no existe participación sindical a nivel gubernamental porque los sindicatos tienen una autonomía casi total de la Unión Sindical Alemana, que le impide obligarlos a cualquier convenio con el gobierno, como se vio durante la primera administración de la coalición liberal-socialdemócrata —la de Willy Brandt—, entre 1969 y 1974.

En los países del centro y del norte de Europa se ha establecido un modelo de corporativismo, según el cual las organizaciones empresariales así como las sindicales están fuertemente centralizadas, y se ponen de acuerdo, ya sea por intermedio del Estado (como en el caso austríaco y parcialmente en el sueco) o directamente (como en los casos suizo, belga, holandés) para definir las políticas de precios y salarios. En el caso alemán existe la misma centralización, aunque el Estado está prácticamente ausente en las negociaciones.

En los pequeños países europeos, fue la necesidad la que llevó a sindicatos y empresarios a entenderse con respecto a la política de ingresos; la feroz competencia de los grandes países europeos a la que se enfrentaban, los convenció de que sólo mediante mecanismos centralizados de concertación podrían salir adelante. En el caso alemán, los mecanismos de concertación se ubican a nivel de las empresas mismas, mientras que la negociación se da en las ramas de actividad. Eso está relacionado con la trágica experiencia del nazismo, que tuvo la oportunidad de acceder al poder, en parte, porque la sociedad civil durante la República de Weimar se encontraba muy dividida y polarizada. También en este país surgió, luego de la segunda guerra mundial, la voluntad colectiva entre sindicatos y empresarios de reactivar a una economía que estaba totalmente destruida.

En todos estos países, los desequilibrios que resultan de los vaivenes de la coyuntura económica o de las vicisitudes de la vida del hombre (la vejez y la enfermedad), no son adoptados de manera individual, sino que la fortaleza de los sindicatos o la existencia de un acuerdo nacional entre clase obrera y empresarios han obligado a la adopción de un conjunto de políticas públicas de compensación. Prácticamente todos los países europeos cuentan con medidas públicas de seguridad social, pero lo que distingue a las

situaciones corporativas⁵ es el grado de participación de los trabajadores y de sus sindicatos en los diferentes niveles del sistema de relaciones industriales y su influencia en el establecimiento de las políticas públicas de compensación y de ingresos.

La participación obrera puede presentarse en cinco distintos niveles: 1) la representación obrera en el consejo de administración de las empresas; 2) la participación de los trabajadores en el capital de la empresa; 3) los consejos obreros o comités conjuntos de consulta a nivel de la fábrica; 4) los métodos participativos a nivel del taller, y 5) los organismos tripartitas de consulta o de decisión sobre algunos aspectos de la política económica, generalmente sobre las políticas de ingresos (salarios y precios).⁶

En los países en los que, por diversas razones históricas, los sindicatos están comprometidos con un modelo de relaciones industriales de confrontación, como Francia o Italia, la participación en la administración o en los comités de empresa ha sido considerada como un abandono de la ideología y de las tareas sindicales. A pesar de que en ambos países están legalmente establecidos estos comités, los sindicatos franceses han preferido seguir su tradición de presionar políticamente y buscar el apoyo estatal para las reivindicaciones obreras por encima de la negociación colectiva a nivel de las empresas. En Italia, donde a diferencia de Francia sí existe una tradición militante de negociación colectiva, los consejos obreros que fueron establecidos desde 1953 han sido transformados en uno más de los instrumentos sindicales de lucha. En el caso de Inglaterra, los delegados departamentales, los *shop stewards* —la figura más importante en el sindicalismo inglés—, se aseguraron de que fueran electos para dichos comités, lo que condujo a que estos últimos perdieran su autonomía y se convirtieran en una instancia de prenegociación, les restó utilidad y a la larga los marginó, ya que los mismos problemas tenían que ser revisados en dos instancias similares.

⁵ Para el caso del presente artículo, no es tan importante discutir las diferentes acepciones del término.

⁶ Roberts, Okamoto y Lodge, *Collective Bargaining and Employee Participation in Western Europe, North America and Japan*, The Trilateral Commission, 1979.

En contraste, los países del norte y centro de Europa (Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda, Alemania y Austria) tienen o han tenido en algún momento de su historia contemporánea una participación en *todos* estos niveles; hablaremos brevemente de los ejemplos más característicos.

El modelo participativo a nivel de taller, parte de la idea de que para incrementar la productividad y la calidad —las que según las bases teóricas que lo fundamentan son en el fondo lo mismo— la administración de la empresa tiene que ceder parte de su autoridad con el objeto de involucrar al obrero en la organización del trabajo y facilitar que aporte ideas para mejorar la calidad del producto.⁷ La administración taylorista, planificada desde arriba, es remplazada por grupos de trabajo que se organizan en forma autónoma para llevar a cabo sus labores; esto implica que los trabajadores lleven a cabo tareas distintas, lo que conduce a una relativa recalificación y a un descenso de la alienación.

Aunque durante los años setenta existieron intentos de aplicar en Europa los métodos participativos a nivel de taller,⁸ no están generalizados fuera de la industria japonesa. Es posible que, como lo plantean varios comentaristas, el éxito de lograr introducir el modelo Kanban se explica por la fidelidad de los obreros japoneses hacia sus empresas, basada, por lo menos parcialmente, en las tradiciones culturales específicas del país. No obstante, el elemento que explica que continúe vigente en el Japón actual y el éxito que se ha tenido en importarlo a algunos países, está fundamentado en el hecho de que el modelo genera un sentido de responsabilidad del obrero hacia su trabajo, obtenido por medio de la participación activa de los obreros en la solución de los problemas de las fábricas en las que laboran.

El caso más importante de representación sindical a nivel de los consejos de administración es el de Alemania, en donde se le conoce bajo el nombre de codeterminación. Desde 1952, la ley

⁷ Los intentos más célebres fueron los de la fábrica Volvo, en Suecia y de Fiat, en Italia. Por lo demás, en la industria moderna, posfordista, la forma de organización de la producción se retroalimenta con el diseño del producto.

⁸ Existe un tercer sistema de codeterminación, el de la ley de 1976, que amplía las atribuciones de las empresas más grandes. Roberts, Okamoto y Lodge, *op. cit.*, pp. 21-26.

otorga a los trabajadores de las empresas ubicadas en las ramas del carbón, del hierro y del acero, el derecho de elegir el mismo número de representantes que los empresarios para el consejo de supervisión de toda compañía con más de 1 000 trabajadores. La Ley de Organización de los Centros de Trabajo de ese mismo año, otorga a los trabajadores del resto de las empresas del país el derecho de elegir hasta una tercera parte del consejo de supervisión, aunque no les permite vetar la designación del director laboral al consejo de dirección.

A pesar de las limitaciones reales que existen para que esta presencia de los trabajadores en un órgano que supervisa las tareas del consejo de administración sea verdaderamente efectiva, desde 1972 en cada empresa alemana existe un comité formalmente independiente de los sindicatos (a pesar de que naturalmente muchos de sus miembros sean militantes sindicales) y que es la base de la estructura dual de la representación obrera en Alemania.

Según el texto de la ley de 1972, la tarea principal de los comités de empresa es la de "...cooperar con el empresario [...] así como con los sindicatos y asociaciones de empresarios presentes en el establecimiento en bien del centro y de sus trabajadores".⁹ El comité de empresa debe ser consultado y dar su anuencia cuando se requiera la reducción o cierre de la planta, el cambio de ubicación de parte o de la totalidad de la empresa y su fusión con otros establecimientos, o cuando se planeen cambios significativos en la organización, objetivos y equipamiento de la planta, así como la introducción de nuevos métodos de trabajo. Aunque el comité de empresa no tiene facultades para estallar una huelga, si no es posible llegar a un acuerdo con él, los empresarios están obligados a compensar económicamente a los trabajadores.¹⁰

El otro elemento de la estructura de representación obrera en Alemania es el propiamente sindical. Los trabajadores están organizados por rama de actividad y se concentran en gran proporción en una central unitaria que no tiene afiliación partidista, la Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB). Es importante anotar que los grandes sindicatos industriales son autónomos de la DGB y que el

⁹ *Ibid.*, p. 86.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 85-100.

Consejo Federal está constituido por los representantes de cada uno de ellos (el número de representantes de cada sindicato se establece por su peso proporcional). Es “el órgano dominante de hecho”, y se reúne cada tres meses para evaluar las acciones del Comité Ejecutivo.¹¹

La interacción entre el comité de empresa, el consejo de dirección y el consejo de supervisión resulta en una dinámica integrativa. Por una parte limita el papel de los sindicatos, y por la otra, desacelera el ritmo de las decisiones empresariales. Esto último, que es criticado por los empresarios como un obstáculo para la competitividad de la industria alemana, impide las decisiones aceleradas que no toman en consideración los intereses y las consecuencias sobre los empleados, que daría lugar a reacciones de rechazo por parte de los sindicatos.¹² Además, esta relativa rigidez lleva a la necesidad de prever a más a largo plazo las coyunturas que puedan afectar a las empresas, lo que redundaría en el desarrollo de una clase empresarial más previsora.

A pesar de que en los países escandinavos no se logró establecer una estructura dual como la que existe en Alemania, porque los comités de empresa se articularon con los sindicatos, también existe un sistema de relaciones industriales basado en la corresponsabilidad. De hecho, los sindicatos han estado presionando continuamente para obtener mayor codeterminación y para aumentar la extensión de la negociación colectiva. Suecia es quizá el mejor ejemplo de un sistema de relaciones industriales que equilibra estas dos cuestiones, que en el resto de los países europeos son excluyentes. En 1977, se promulgó en ese país una ley de “codeterminación en el trabajo” que otorga a los sindicatos el derecho de negociar prácticamente cualquier cuestión a nivel local. Por otra parte, el empresario tiene la obligación de iniciar la discusión cuando prevea cualquier cambio en el proceso de trabajo y en la administración de la compañía, para lo cual debe presentar la información completa acerca de sus planes de producción y de personal. Que esta ley ponga más énfasis en la negociación que en

¹¹ A. S., Markovits, *La política de los sindicatos en Alemania Occidental*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 46-62.

¹² Roberts, Okamoto y Lodge, *op. cit.*, p. 25.

la codeterminación, ha llevado a algunos autores a expresar la hipótesis de que los mecanismos de codeterminación podrían ser relegados y dar lugar a un incremento de conflictos sindicales locales que no puedan ser controlados por las organizaciones sindicales por rama.¹³ No obstante, los datos no demuestran un auge importante de huelgas en este país.

Además de la tradición de codeterminación que también existe en Suecia, hay otro hecho que puede explicar por qué, a pesar de que se hayan extendido las facultades de los sindicatos, no se presenta una situación de conflicto creciente. Es en este país y en Dinamarca donde se registra la mayor participación de los trabajadores en el capital de las empresas. En la mayoría de los países europeos se ha intentado que los sindicatos constituyan un fondo (aportado parcialmente con las ganancias de la empresa), para que adquieran acciones de la propia empresa para financiar diversos proyectos económicos o de desarrollo social. La idea es que parte de los beneficios de las empresas sirvan para propiciar que los sindicatos intervengan en proyectos económicos y sociales siguiendo los criterios de los propios trabajadores (lo que teóricamente debiera redundar en un beneficio más directo para ellos). Además, en la medida en que los obreros cuenten con parte del capital de las empresas, comprenderán mejor los problemas de éstas, así como los de la economía nacional, se alejarán de posiciones anticapitalistas y adoptarán posturas más cooperativas.¹⁴

En lo que se refiere al último tipo de participación de los trabajadores —a la intervención sindical en la determinación de algunos aspectos de política económica— el modelo austriaco es el más acabado. Está basado en la organización de empresarios y sindicatos en corporaciones públicas, centralizadas y con membresía obligatoria; las más importantes son la Cámara de Negocios, la de la Agricultura y la Unión Sindical Austriaca, la *Österreichische Gewerkschaftsbund* (ÖGB). Los sindicatos industriales sectoriales, por ejemplo, requieren del acuerdo de la ÖGB para presentar sus demandas de aumento salarial y para hacer estallar una huelga.

¹³ *Ibid.*, p. 32.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 35 y 38.

En segundo lugar, la cooperación entre los grupos de interés ha estado institucionalizada desde 1950 a través de la Comisión Paritaria de Precios y Salarios, formada por el mismo número de representantes de cada una de las partes y dos miembros del gobierno que no tienen derecho a voto. Esta comisión está conformada por una subcomisión de salarios y otra de precios; la primera de ellas controla *totalmente* la negociación colectiva de salarios, la segunda, de una cuarta y una tercera parte de los precios al consumidor.¹⁵ Los acuerdos a los que llegan las cámaras patronales y la representación obrera en la comisión son impuestos al gobierno, el cual se encarga de aplicarlos. Además, las cámaras y la representación obrera tienen la facultad de dar su opinión sobre cualquier propuesta legislativa del gobierno, antes de que sea sometida al parlamento.

Esta cooperación social, la llamada *Socialpartnerschaft*, está apoyada sólo en el acuerdo voluntario de los países. Cualquiera de ellos puede rechazar un convenio sin arriesgarse a sanción formal, aunque seguramente sí a la desaprobación de la opinión pública.¹⁶

EL CASO MEXICANO: ¿HACIA LA RECOMPOSICIÓN DEL CORPORATIVISMO?

En el caso mexicano, tenemos una situación de institucionalización autoritaria. Para que el Estado se erija en principal agente de desarrollo, como única forma para lograr que el país pueda competir a nivel internacional, debe concentrar los esfuerzos de inversión y de organización social y política. Con ese mismo objetivo, el Estado concibe la necesidad de una organización centralizada de obreros y empresarios para constituirlos como correas de transmisión y como interlocutores de sus políticas. Aunque el Estado ha abandonado en la actualidad el papel de principal agente de desarrollo, la importancia de la centralización y del control sobre

¹⁵ Una cuarta parte adicional está regulada por medio de controles administrativos.

¹⁶ Lehmbuch, G., "Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism", en Schmitter, P. C. y Lehmbuch, G., *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills-Londres, Sage Publications, 1979, p. 57.

los principales agentes sociales sigue siendo crucial; para convenirse de ello, sólo hay que considerar la importancia que han tenido las distintas modalidades del *pacto* para estabilizar las variables macroeconómicas.

Este mecanismo para definir las políticas de ingresos es tan útil que, abstrayendo de otras razones netamente políticas, la centralización sindical no sólo no fue cuestionada, sino que fue fortalecida por el gobierno de Salinas, a pesar de que los dirigentes y las estructuras en los cuales debía apoyarse para hacerlo estaban opuestos a su proyecto de modernización económica. Pienso, incluso, que en el último año y medio del gobierno de Salinas, más que las elecciones, por las que que bien poco podían hacer los líderes obreros, fue la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos lo que obligó al gobierno a acercarse aún más a los líderes tradicionales.

Pero una dimensión fundamental del corporativismo social de los pequeños países europeos, adicional a la política de acuerdos al nivel macro entre sindicatos y empresarios, es la concertación al nivel de la empresa. Existe una verdadera subcultura de la concertación a lo largo y ancho de las empresas de los países del centro y norte de Europa, así como en Japón, aunque ahí falta la concertación al nivel macro. De hecho, para asegurar un clima de paz social es más importante la concertación al nivel micro, como lo demuestra no sólo el caso japonés, sino también el caso suizo, donde incluso no existe la centralización sindical pero la cultura consensual interempresas asegura un buen récord de funcionamiento económico y de estabilidad en las relaciones obrero-patronales.

El caso alemán es paradigmático en lo que se refiere a la manera en la que se organiza el consenso al nivel micro. Como lo vimos, hay una división del trabajo muy clara entre sindicato y empresa: dentro de las plantas es la administración empresarial la que asegura prácticamente toda la capacidad de decisión en un esquema de alta flexibilidad; sólo cuando surgen problemas más trascendentes interviene una instancia obrera, aunque no sindical, que es un consejo obrero, elegido entre los sindicalizados y los no sindicalizados. Cuando, por ejemplo, se proponen modificaciones que amenazan con dar lugar al despido de personal, a la modificación de la ubicación de la empresa, etc., deben llevarse a cabo

negociaciones entre el consejo de fábrica y la empresa; solamente cuando éstas fracasan, deben intervenir el sindicato y las instancias estatales.

Por otra parte, el sindicato interviene básicamente en la negociación de los salarios, de las condiciones generales de trabajo, así como en la determinación de las reglas de entrada y salida de la empresa y en lo que se negocia a nivel de la rama. Otra instancia en la que el sindicato desempeña un papel importante sólo existe en las empresas más grandes, con más de 1 500 obreros, donde la ley establece que exista un representante sindical en los consejos de administración. De esta manera, aunque al nivel de la planta la intervención del sindicato sea reducida, ésta aumenta en la medida en que ascendemos de nivel y nos salimos de las plantas, por lo que aquélla resulta en definición de lo que sucede en la rama como totalidad.

En contraste, en el caso mexicano no existen mecanismos de concertación a nivel micro. Lo que se ha establecido es la extensión de los mecanismos de control del aparato sindical subordinado al Estado. El Estado tuvo interés en permitir la aparición y la extensión de estos mecanismos en el interior mismo de las plantas, con el objeto de asegurar el control de los trabajadores. La Ley Federal del Trabajo así como los contratos colectivos fomentaron la intervención del sindicato en los asuntos cotidianos de la empresa: la movilidad interna, la tramitación de horas extra, los permisos, etc., con el objeto de otorgar al sindicato la capacidad de premiar a los obreros que le eran fieles y castigar a los que no lo eran. Esta estructura organizativa que significó rigideces importantes en el desempeño de las empresas es prácticamente desmantelada durante el sexenio de Salinas, y sustituida por la flexibilidad y por la capacidad de decisión casi exclusiva de la empresa. Al autoritarismo y el paternalismo sindicales anteriores suceden el autoritarismo y el paternalismo empresariales, ambos muy lejanos de la concertación.

Es obvio que en una situación democrática no puede haber un mecanismo de concertación macro como el que existe en los países europeos si no está acompañado de una concertación micro, aunque sí puede darse la situación inversa, como ya lo observamos. En el caso mexicano, nos encontramos ante una situación parecida,

por otras razones, aunque en el momento actual, esto no aparezca tan claro. Como ya lo mencionamos, se están desgastando rápidamente los mecanismos de control a nivel micro. Esto afectará, a la larga, el control que tienen las grandes centrales, lo que les permite llegar a los pactos a nivel macro. Este hecho conduce hacia dos opciones: que los pactos tengan que imponerse de manera más autoritaria, con sindicatos cada vez más carentes de representatividad y/o capacidad de control al nivel micro, o avanzar hacia una situación de concertación a este último nivel, poniendo en riesgo la capacidad de establecer los pactos a nivel macro.

Lo que se hizo en el sexenio de Salinas dependió de lo que era más factible en cada caso específico. Hubo sindicatos en los que se pudo avanzar hacia mecanismos de mayor concertación micro, como es el caso de las grandes empresas paraestatales, o exparaestatales, como Teléfonos de México, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, y en un futuro probablemente se aplicarán en Pemex y en la CFE. En la gran mayoría de las empresas menos estratégicas, lo que parece estarse imponiendo es la sustitución de la participación del sindicato por la participación obrera: se "neutraliza" al sindicato, se le debilita, al tiempo que se implantan nuevas formas de organización del trabajo que no sólo aumentan la productividad y la calidad, sino que permiten y exigen la resolución de los problemas directamente con los trabajadores.

A pesar de esta tendencia, tenemos indicios de que ninguno de los actores sociales (Estado, sindicatos, empresarios) quiere avanzar hacia el debilitamiento y la descentralización generalizada del sindicalismo, ya que son muchos los beneficios que representa la centralización sindical. No obstante, tal centralización sólo puede descansar en un modelo autoritario mientras no llegue a ser disfuncional al propio modelo económico, lo cual ya está sucediendo en la actualidad. De ahí que el modelo de concertación sea de actualidad, a pesar de que sólo se aplique al pequeño núcleo de los sindicatos más estratégicos. Sería de esperarse que, a pesar de que simultáneamente exista un modelo autoritario de desregulación sindical, este núcleo duro sobre el cual se basará la concertación macro, tendrá que adoptar algunas de las características de la concertación micro.

Pero ¿cuáles son las bases que nos llevan a afirmar que en México no se avanzará hacia la total desregulación sindical, hacia su total precarización? En primer lugar, existe la memoria institucional que muestra que la centralización permitió que el Estado haya tenido un control sobre una de las principales variables que definen la política económica, además de haber logrado imponer la disciplina laboral y electoral. A partir de 1987, la centralización del sindicalismo ha sido clave para imponer las distintas modalidades del pacto de estabilidad: una política de ingresos muy exitosa, que ha hecho la diferencia entre los planes de estabilización mexicanos y los que se han intentado en Brasil y Argentina. Por eso dudamos que incluso los miembros más liberales de la élite gobernante, vayan a apostar por la opción antisindical. Esto quiere decir que el modelo de desregulación sindical aplicado en el norte del país no es el modelo que se aplicará al resto; se trata de una situación particular de un sector de la industria.

En el centro del país, es decir, en las regiones en las que ha prevalecido el sindicalismo corporativo tradicional, en especial en las grandes empresas del Estado o que han sido recientemente privatizadas, se intentará establecer el núcleo neocorporativo del que hablamos anteriormente, que será la base de una recentralización del poder sindical. Durante un periodo de transición, que puede ser bastante largo, este núcleo neocorporativo compartirá el poder con los líderes tradicionales, no sólo porque ambos núcleos existen simultáneamente, sino porque al Estado le interesa conservar vivas las dos opciones. Por una parte, el apoyo de los líderes tradicionales, empuja a los nuevos dirigentes al pragmatismo, a no radicalizarse; saben que el gobierno cuenta, en todo momento, con una reserva de control a través de los líderes tradicionales y que si se radicalizan corren el riesgo de ser eliminados. Por otra parte, la existencia de un núcleo de nuevos dirigentes, con un discurso modernizador, y un mayor capital de legitimidad, impulsa a los dirigentes tradicionales a seguir subordinados a pesar de que se les esté golpeando. Además, el propio sector sindical tradicional está dividido entre un sector con fuerza propia (la CTM), y otro que es débil políticamente (la CROC), que le debe todo al gobierno y que está siendo fortalecido para servir de contrapeso al sector corporativo con mayor peso político.

De esta manera, al mismo tiempo que, por un lado, el pragmatismo de los dirigentes estatales parece augurar que la centralización sindical no será desechada, por el otro, se mantiene vivo al sindicalismo tradicional, y se procede a la constitución del núcleo neocorporativo, con lo que se asegura el pragmatismo y se mantiene una baja posibilidad de radicalización de ambos bandos. Por último, frente a estos dos sectores sindicales, el gobierno siempre cuenta con el espectro de la desregulación sindical, situación que existe en el sector de las maquiladoras.

Pero no son sólo estas razones, definidas por la capacidad de maniobra del gobierno, las que nos llevan a pensar que no dominará la tendencia a la descentralización sindical en México. Hemos encontrado indicios en la acción de los propios actores sociales, tanto de los sindicatos como de los empresarios, que parecen asegurar que están convencidos de que el esquema actual del pacto tiene grandes ventajas, aunque ambos también coincidan en que debe ser más consensual y menos una imposición del Estado, como lo es en la actualidad. En efecto, está claro que los aumentos salariales son fijados de manera autoritaria, determinados por las proyecciones de política económica previstas por el gobierno. No obstante, hay un mayor espacio para la discusión en el caso de los precios. De hecho, cada semana se discuten, tanto al nivel federal como al estatal, las quejas con respecto a las alzas de precios que son presentadas por la parte obrera. Éstas son abordadas de manera tripartita, y de llegarse a un acuerdo, se presiona a los sectores involucrados para que moderen sus aumentos; a veces este dispositivo es un instrumento eficaz para que los propios empresarios ejerzan presión sobre uno de los suyos que esté poniendo en peligro la estabilidad general.

Con respecto a esta última cuestión, los mismos empresarios se encuentran ante una contradicción. Por una parte, ven los beneficios del modelo de desregulación aplicado en las maquiladoras; en efecto, una situación en la que no existe la contraparte sindical al nivel de la empresa propicia una gran flexibilidad. Por otra parte, reconocen las ventajas del pacto, lo que los lleva a plantear que es fundamental contar con una organización que centralice las decisiones al nivel obrero, como la CTM. Al grado de que al llegar el PAN al gobierno de Chihuahua en 1992 y al no demostrar la voluntad

ni la capacidad necesarias para instalar la comisión del pacto, fueron los propios empresarios los que convocaron a la CTM.

Desde el punto de vista sindical, a pesar de la constante denuncia contra la imposición de los topes salariales,¹⁷ es evidente en primer lugar que ha habido un éxito indudable en el control de la inflación; el costo social de una espiral inflacionaria es mayor que lo que pierden los salarios en una situación en la que existen límites a los aumentos salariales con baja inflación. Por otra parte, como lo mencionamos, el mecanismo del pacto es un foro en el cual los sindicatos pueden dar su opinión y presionar en contra de aumentos de precios que consideren demasiado elevados. La presión que ejercen los sindicatos para moderar algunos precios encuentra alivio en ocasiones en el Estado y en un determinado sector de empresarios. No obstante, el pacto tenía una gran desventaja en la medida en que restaba flexibilidad a las empresas más dinámicas, ya que tendía inevitablemente a homogeneizar los aumentos salariales. Esto constituyó un problema no sólo para los sindicatos, sino para los propios empresarios. Aquellas empresas que tenían la capacidad de pagar mejor a sus trabajadores y que estaban dispuestas a hacerlo, no podían poner el mal ejemplo para no afectar a las demás. La Secretaría del Trabajo ejerció un estricto control, en especial sobre las empresas más grandes. Hubo incluso casos en los que las huelgas estallaron, no porque la empresa se negara a otorgar el aumento demandado, sino porque la Secretaría del Trabajo no aceptaba que se firmara el contrato colectivo con un aumento mayor al tope. Las empresas no tenían posibilidades de contrarrestar la competencia del mercado informal ni el deseo de independencia de los obreros más calificados.

En esta situación, la única manera en que las empresas más exitosas podían compensar los bajos niveles salariales, era a través de prestaciones. No obstante, las características propias de las prestaciones (muchas de ellas en especie), su irregularidad, no permitía que fueran un sustituto real del salario directo. Aunque, de hecho, la mayor parte de las empresas todavía se encuentra en esta circunstancia, la firma del acuerdo nacional de productividad

¹⁷ En los países en los que existe un mecanismo de control nacional de salarios y precios, los primeros son controlados de manera más eficaz que los segundos.

en 1993 dio una salida a esta problemática. Permitía la descentralización, ya que donde hubiera acuerdos de productividad basados en aumentos reales de la misma, era posible aumentar los salarios de manera significativa mediante bonos a la productividad, sin afectar el tope salarial. Desde la firma del convenio, el aumento por medio de los bonos de productividad en empresas como Teléfonos de México ha significado prácticamente una duplicación del salario.¹⁸ En la Xerox, el bono de productividad implica un aumento de 15% al salario.¹⁹

El acuerdo de productividad significa una importante modificación potencial del sistema de relaciones industriales. En el modelo, el Estado seguirá controlando las variables macroeconómicas relativas a salarios y precios por medio de un mecanismo en el cual las cúpulas sindicales y empresariales de organizaciones muy centralizadas discuten y aceptan la imposición de topes. Por el otro lado, se ha establecido un esquema que permite la descentralización, que consiste en la flexibilización de las relaciones internas en las plantas y de las relaciones laborales, y además, la posibilidad de otorgar bonos de productividad significa flexibilidad salarial. De esta manera, existe la posibilidad, aún muy teórica, de que las empresas organicen la producción y otorguen salarios de acuerdo a sus necesidades y posibilidades específicas.

No obstante, en última instancia, la posibilidad de transitar hacia un modelo neocorporativo en México depende de que los mecanismos de concertación macro estén efectivamente acompañados por formas de concertación micro. Hemos visto cómo, en el caso mexicano, se están desgastando rápidamente los mecanismos de control clientelista a este último nivel, lo que a la larga dará al traste con el control que tienen las grandes centrales, que les permite llegar a los pactos nacionales. Esta situación implica dos opciones para el futuro: que se sigan imponiendo los pactos,

¹⁸ Yolanda Mondragón Pérez, "Cambio en la relación corporativa entre el Estado y los sindicatos: el caso del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, 1987-1993". Tesis para obtener la maestría en sociología política en el Instituto de Investigaciones Sociales Dr. José María Luis Mora.

¹⁹ "Las revisiones y los convenios durante enero-agosto de 1994", sección de Análisis Económicos-CTM, 1994.

aunque cada vez de manera más autoritaria, sin tomar en cuenta lo que sucede al nivel micro, o que se avance hacia una situación de concertación a este último estadio.

El Acuerdo Nacional de Productividad implica la posibilidad de que los comités de productividad —que deben ser creados con representantes del sindicato y de la empresa— puedan establecer los mecanismos para medir la productividad y retribuir a los trabajadores, y para establecer formas que mejoren las condiciones de trabajo, de productividad y de calidad.²⁰ En la medida en que en México existe una larga tradición de comisiones bilaterales de seguridad e higiene, estos comités de productividad pueden devenir en mecanismos similares a los que existen en los países de Europa central que, como en Alemania, constituyen instancias permanentes para la concertación a nivel de las plantas.²¹

Si tenemos razón con respecto al acuerdo “objetivo” de los tres actores involucrados en lo que se refiere a las ventajas de ciertos elementos del viejo sistema de relaciones industriales (la centralización de la organización empresarial y sindical y la existencia del pacto tripartita), así como la flexibilidad que otorga el Acuerdo Nacional de Productividad a este último, el acuerdo podría constituir mecanismos de concertación a nivel de la planta. De ser así, sería posible avanzar hacia un modelo neocorporativo en el cual la concertación nacional esté complementada por una concertación a nivel de las plantas, que no sólo haga más estable el esquema. Un modelo que permita, como en el caso alemán, que a pesar de que la concertación global encuentre graves dificultades en la actualidad, los acuerdos básicos a nivel de la planta permiten llegar a acuerdos sin conocimiento del orden.

²⁰ *Elevar productividad-calidad. El reto de los mexicanos para la competitividad*, México, Secretaría de Educación Pública y comunicación social de la CTM, 1993.

²¹ Agradezco a Ludger Pries haberme hecho notar el potencial que tienen las comisiones de productividad, lo que implica el convenio nacional, y haberme recordado la tradición de las comisiones bipartitas que existe en el sistema de relaciones industriales de México o, como las comisiones de seguridad e higiene, que han sido prácticamente generalizadas en todas las empresas y han funcionado más o menos eficazmente.

VI. LA MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA EN ALEMANIA Y SUS IMPLICACIONES PARA EMPRESAS ALEMANAS EN MÉXICO: ENTRE IMITACIÓN E INNOVACIÓN

LUDGER PRIES*

¿GLOBALIZACIÓN Y HOMOGENEIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DEL TRABAJO?

En los años noventa, a nivel mundial vivimos una nueva etapa de internacionalización de las estructuras productivas. La “implosión” del socialismo real en Europa del este implica una fuerte penetración hacia esta región por capitales internacionales. Los países del Asia del sur se limitan cada vez menos a exportar bienes y cada vez más frecuentemente —por la misma política de los grandes bloques económicos como la Comunidad Europea o América del norte— se ven obligados a invertir capital directamente en los países donde quieren vender sus mercancías. En América Latina algunos países, y especialmente México, experimentan una gran oleada de inversión de capitales extranjeros, aunque primordialmente financiero y en menor medida de inversiones productivas directas.

En este escenario de la globalización económica y de la internacionalización de los flujos de mercancías, servicios, capitales y trabajo, ¿qué cambios podemos observar en los sistemas productivos y de trabajo en los diferentes países y continentes? ¿Vivimos en la década de la gran homogeneización de las formas

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Plantel Iztapalapa. Para la parte comparativa de este trabajo, agradezco el apoyo del Conacyt, Subdirección de Cooperación Bilateral.

y tipos de producción? Entendiendo éstos como la manera de combinar fuerza de trabajo ("trabajo vivo") y medios técnicos de producción ("trabajo muerto") de una forma organizada para la elaboración de bienes y servicios vendibles en mercados. ¿O es al revés y a pesar de la globalización económica, conservan los países y regiones sus idiosincrasias socioculturales que se plasman en sistemas productivos y sistemas de trabajo totalmente diferentes?

Estas preguntas no solamente son de interés académico. El grado, la forma y el ritmo de la modernización productiva, y en general del cambio social, en gran medida dependen de la respuesta que damos a esta interrogante: universalismo o particularismo. También la política de los actores más importantes en esta área, es decir, el Estado, los empresarios y los trabajadores y sus sindicatos, tiene mucho que ver con este tema: ¿se busca activamente la nivelación, por ejemplo, de las condiciones de producción y de trabajo, o al revés, se intenta aprovechar al máximo las diferentes idiosincrasias de las naciones?

En este artículo no nos proponemos responder a todas estas interrogantes; más bien, nos limitamos a preguntar por la relación entre la modernización industrial en empresas alemanas, en Alemania y en sus filiales de México. Más precisamente, analizaremos este problema a propósito de las dos empresas alemanas más importantes de la industria automotriz en México.

Primero, presentaremos algunos hallazgos y debates científicos al respecto. Después marcaremos algunas tendencias de la modernización productiva en Alemania, especialmente en la industria automotriz. Con base en esto, analizaremos los cambios en los sistemas productivos y del trabajo en la filial mexicana del consorcio alemán Volkswagen para después resumir algunas conclusiones.

UNIVERSALISMO Y PARTICULARISMO EN LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN

A mediano y largo plazos, los productos, las tecnologías de producción, la forma de organizar la producción y el trabajo y las estructuras y normas bajo las cuales cooperan muchos individuos en una organización grande, es decir, los sistemas de producción,

¿se van a homogeneizar a escala mundial o, de países, regiones culturales, o de “complejos civilizatorios”? (Nelson, 1984) ¿Permanecerán modelos y tipos de producción y trabajo muy particulares? ¿Son más fuertes las idiosincrasias socioculturales de países y regiones o tienen más impacto las tendencias universales generalizantes, por ejemplo, de las nuevas tecnologías microelectrónicas o de nuevas estrategias de gerencia? ¿Existe un *one best way* de organizar procesos productivos en todo el mundo, o hay que buscar soluciones específicas según la contingencia del caso?

Estas interrogantes y las discusiones correspondientes no son novedades de los años noventa; crecieron con fuerza a partir de los setenta. En los años sesenta todavía predominaba un enfoque universalista y la hipótesis de una convergencia de los sistemas productivos a nivel internacional (véase por ejemplo, Kerr *et al.*, 1960 o Inkeles, 1960). A partir de los años setenta, surgieron y crecieron las dudas sobre estos supuestos universalistas. En 1971, W.A. Glaser presentó una propuesta para analizar el impacto del contexto cultural sobre las estructuras organizativas de empresas —sin cortar la llamada “contingencia cultural” en valores específicos de variables universales.¹ Entre 1968 y 1972, Geert Hofstede recolectó unos 116 000 cuestionarios formulados a los trabajadores en una gran compañía multinacional en 40 países de todo el mundo enfocados hacia los sistemas de valores respecto de la organización. El hallazgo principal de esta extensa investigación es que en las diferentes sociedades cuentan con “cosmologías” originales para visualizar, valorar e interpretar el mundo, que tienen una gran estabilidad en el tiempo:

The general conclusion of the comparison of the Hermes dimensions with other data is that they reflect aspects of the cosmologies dominant in various societies (Douglas, 1977). *Cosmologies* are ways of looking at the world which are transferred from generation to generation in a particular society and remarkably persistent to change. A

¹ Con respecto a la discusión sobre el “contexto cultural” o la “contingencia cultural” de las organizaciones como “valores diferentes de las mismas variables” o de “variables diferentes”, véase, por ejemplo, en una retrospectiva, la compilación de Lammers y Hickson (1979).

comparison of the Hermes data collected in 1968 to those collected in 1972 does not show any convergency between countries² (Hofstede, 1978: 15).

A mediados de los setenta, un equipo germano-francés descubrió el llamado "efecto societal". En contra del "enfoque situacional" de la escuela de Aston en Birmingham (véase Lammers y Hickson, 1979), los autores demostraron empíricamente el impacto de "factores macro" y socioculturales como son las formas de reclutamiento y capacitación de personas, la división y movilidad horizontal y vertical en el trabajo, los sistemas de remuneración, sobre la organización de la producción y del trabajo concretas en las empresas a escala "micro". Estos factores socioculturales se plasman y concretizan en escala de las empresas como unidades productivas, pero, al mismo tiempo, forman parte de una configuración "societal" en el espacio de la sociedad entera. Este enfoque

[...] believes that a sociology of organizations is essentially the research into the social conditions of their formation and development. Its object, therefore, is as much the analysis of the processes of formation of organizational structures as the structures themselves; a process by which the national discontinuities that are expected are evidenced³ (Maurice, 1979: 47).

En 1973, Ronald Dore, comparando en profundidad una empresa inglesa con una japonesa, mostró las diferencias culturales

² "La conclusión general que surge de comparar los datos de Hermes con otros es que aquéllos reflejan aspectos relativos a las *cosmologías* dominantes en diversas sociedades. Las cosmologías son formas de ver el mundo que se transfieren de generación en generación en una sociedad determinada, y son fuertemente resistentes al cambio. Una comparación de datos de 1968 con otros de 1972 compilados por Hermes, no muestra convergencia entre naciones" (Hofstede, 1978: 15).

³ [...] "considera que una sociología de las organizaciones es esencialmente una investigación sobre las condiciones sociales sobre su formación y desarrollo. Su objeto, entonces, tanto en el análisis de los procesos de formación de estructuras organizativas, como el de las estructuras mismas; un proceso a través del cual las discontinuidades nacionales esperadas se ponen en evidencia" (Maurice, 1979: 47).

estructurales y no solamente coyunturales. En una réplica (a principios de los años noventa el autor insiste y refuerza su idea de la idiosincrasia de los modelos de producción y de la no convergencia de los mismos (Dore, 1992). En los ochenta y más aún en los noventa, las investigaciones y el debate enfocan el modelo de producción japonés y su transferibilidad a otros ámbitos sociales y culturales. En este contexto, la industria automotriz juega un papel central. La posición universalista quizás más acentuada y más destacada es la de James Womack *et al.* (1991.) Con base en sus muy amplios estudios en 15 países y 90 empresas, los autores concluyen que el sistema japonés de “producción delgada” (*lean production*) es transferible y aplicable en todo el mundo, “that the new best way —lean production— could be transplanted successfully to new environments”⁴ (p. 84). Apoyando la tesis universalista, Richard Florida y Martin Kenney, con base en una investigación de siete empresas ensambladoras japonesas y más de 270 proveedoras japonesas en Estados Unidos resumen: “the successful transfer of Japanese work and production organization in these transplants suggests that Japanese production practices are organizational forms which can be uncoupled from Japanese culture and transferred to other countries”⁵ (1993: 181).

A muy grandes rasgos, con respecto a los debates sobre universalismo y particularismo, podemos observar un movimiento pendular: del enfoque universalista de los años sesenta a perspectivas culturalistas en los años setenta y ochenta, y nuevamente a una visión universalista a principios de los años noventa. Actualmente, en contra de estos estudios optimistas y universalistas de Womack *et al.* (1991), hay objeciones muy severas en varias dimensiones (Williams *et al.*, 1992). Desafortunadamente, para el tema que aquí nos propusimos, no podemos profundizar más en este actual debate, sino nos limitamos a presentar algunos resultados de

⁴ “[...] que la nueva mejor opción —producción delgada— podría ser trasplantada exitosamente en nuevas filiales” (p. 48).

⁵ “La transferencia exitosa de la organización del trabajo y de la producción japonesa en estos ‘trasplantes’ sugiere que las prácticas de producción japonesas pueden ser separadas de aquella cultura y transferidas a otras naciones”.

estudios sobre América Latina y sobre la industria automotriz alemana, temas que nos permiten ubicar los siguientes apartados.

Respecto al contexto de América Latina, para el caso de Brasil, John Humphrey (1991) concluye que en ese país se están aplicando los métodos de trabajo japoneses de forma selectiva cuyo resultado es un "transplante truncado" del modelo de producción japonés. Una investigación exhaustiva de dos multinacionales automotrices estadounidenses y una alemana, estudiando por ejemplo la política de modernización productiva en la escala de consorcio y de empresa, es la que presentan Jürgens *et al.* (1989.) En nuestro contexto, un resultado importante de esta averiguación es la gran variedad de estrategias diferentes; mientras que en el periodo investigado la Ford tiene una política más o menos homogénea a nivel internacional de consorcio, consistente en hacer énfasis en cambios organizativos en sus plantas, la General Motors realiza políticas de cambio técnico, u organizativo o de políticas de personal muy variadas, bajo una estrategia de experimentar en las diferentes plantas. Por último, la Volkswagen se caracteriza por aplicar una política y una tradición relativamente homogéneas: concentrar la modernización productiva en los aspectos técnicos del proceso productivo.

Retomando la vasta literatura —de la cual solamente mencionamos algunos títulos importantes—, así como estudios propios (Dombois y Pries, 1989 y 1993), con respecto a la cuestión general que aquí nos proponemos, es decir, la que versa sobre la relación entre las formas y los ritmos de modernización productiva en diferentes países, podemos resumir dos conclusiones generales. Primero, con respecto a las formas de difusión de información y a los conceptos de modernización productiva, a grandes rasgos distinguimos cuatro canales diferentes:

Primero, tenemos los medios especializados en retomar y difundir informaciones, ideas y paradigmas de modernización productiva, tanto sobre nuevas tecnologías y formas de organización, como de nuevas políticas de personal. Destacan revistas internacionales o nacionales que transportan experiencias internacionales, libros y seminarios o conferencias con participación de expertos internacionales. Un ejemplo del fuerte impacto que tienen estos medios especializados es el libro ya mencionado de Womack

et al., del Massachusetts Institute of Technology (MIT), publicado en inglés en 1991. Un año más tarde, en 1992, ya estaba traducido a varios idiomas como el portugués, el español, etc., y se vendía en cualquier aeropuerto del mundo. En cierta forma, este libro se convirtió en la "nueva biblia" de modernización productiva para miles de empresas de todo el mundo. Por ejemplo, la Fiat en Brasil ordenó 2 000 ejemplares del libro antes de que se tradujera al portugués e, igual que otras empresas automotrices, lo está obsequiando a todos sus proveedores.

Segundo, el siguiente canal de difusión de los conceptos de modernización productiva son los organismos y convenios internacionales que inducen la información, el debate y la puesta en práctica de nuevas normas. Ejemplos de aquél son los estándares mínimos que requieren organismos internacionales con respecto, por ejemplo, a las condiciones de seguridad en el trabajo o de normas técnicas, etc. Un caso muy reciente es la norma "iso 9000" que define un cierto procedimiento en las empresas para obtener alta calidad en la producción y los productos y que impacta fuertemente sobre la modernización productiva en todas las regiones del mundo.

Tercero, otro canal de difusión de la modernización productiva puede ser la política industrial al nivel de países o regiones. Con incentivos a la producción de cierto tipo de nuevas tecnologías, con apoyo a programas de capacitación de ciertos estratos de trabajadores, con la construcción de parques industriales, polos de desarrollo, "redes integrales productivas", "incubadoras para el encadenamiento productivo", etc., o con programas estatales como el de "humanización del trabajo" en Alemania, gobiernos nacionales u organismos supranacionales pueden definir conceptos de modernización productiva y promover ciertas salidas para la reestructuración industrial.

Cuarto, por fin, el canal quizás más directo de la difusión de conceptos y experiencias de modernización productiva es el de las compañías multinacionales. En cierta forma, éste reúne elementos de los otros tres. Se desarrollan definiciones de políticas a escala de consorcio; hay reuniones, seminarios, informaciones escritas, etc., casi cotidianamente, entre las filiales de las empresas multinacionales, y relaciones de intercambio de componentes, mercan-

cías, capital, expertos, etc., que implican un fluido continuo de elementos del cambio productivo.

Respecto al grado y a la naturaleza de la difusión de experiencias y modelos de modernización productiva, según los dos polos prototípicos ideales del universalismo y del particularismo, podemos marcar los polos ideales extremos y opuestos, por un lado, de la "aplicación total" de un modelo de producción y de cierto tipo de modernización productiva de un país (del centro) a otro (de la periferia), y por otro, la "adaptación total" del sistema productivo y del trabajo a las condiciones socioculturales del país receptor. Aparte de esta dicotomía de aplicación y adaptación hay un tercer modelo que llamaríamos "experimentación activa", la cual consiste en que para la central de la multinacional, los modelos de producción y de trabajo en los diferentes países donde tenga sucursales o empresas dependientes, le sirven como laboratorios para obtener nuevas experiencias y elaborar pautas.

Regresando a la pregunta inicial, surge una pregunta interesante: ¿qué relación existe entre el tipo de modernización productiva en Alemania y las de empresas alemanas en México? Para poder discutirla, primero hay que marcar algunos rasgos del proceso de modernización productiva en Alemania.

TENDENCIAS DE LA MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA Y DEL CAMBIO DEL TRABAJO EN ALEMANIA

Para analizar los cambios en los tipos de producción, frecuentemente se recurre a modelos prototípicos ideales de producción, como son el taylorismo, el fordismo o el toyotismo. Basándose en esta lógica, es muy seductor describir el cambio utilizando los prefijos "neo" o "pos", de tal manera que al pretendido fordismo sobreviene el pretendido posfordismo o el neofordismo, o nos encontramos con el pretendido neotoyotismo. En estudios realizados a finales de los ochenta en Alemania (Pries *et al.*, 1989 y 1990), nos decidimos por un camino más analítico-empírico. Partimos del supuesto de que la modernización productiva se realiza en cuatro dimensiones: los productos, la tecnología, la organización y el

trabajo. Brevemente repasemos algunos hallazgos de estos estudios refiriéndonos a las cuatro dimensiones mencionadas.

Tendencias en la estructura de productos y estrategias de comercialización

En los años ochenta mucho se habló del “fin de la producción en masa” y del retorno de la producción artesanal en la “especialización flexible” (Piore Sabel, 1984). Lo que encontramos como tendencia de la modernización productiva en las siete ramas investigadas (industria automotriz, eléctrica-electrónica, textil, siderúrgica, química, máquinas-herramientas y de muebles) es la “producción en grandes series y relacionada con clientes específicos”. En contra del supuesto “fin de la producción en masa”, afirmamos que la producción en grandes series y la búsqueda de la economía de escala siguen vigentes en gran parte de la producción industrial de Alemania. Al mismo tiempo, esta producción que busca la economía de escala, responde cada vez más a las preferencias de clientes específicos, de tal forma que, en ese sentido, la tesis de la especialización flexible sí es pertinente.

Una parte importante, y hasta el momento poco investigada, de la modernización productiva, es la innovación en los productos. Desde hace veinte años, mucho se habla de las innovaciones técnicas y tecnológicas, y actualmente, de los cambios organizativos, mientras se subestiman los efectos casi revolucionarios que se derivan de las mudanzas de los productos mismos. La innovación en productos se caracteriza por la introducción creciente de compuestos electrónicos y de partes o tratamientos de la química moderna, así como en diseños y construcción de productos. Como ejemplo de la “electronificación” de los productos, mencionamos la línea blanca. Pongamos por ejemplo la producción de lavadoras: por los diseños nuevos y los programas electrónicos con circuitos integrados, el número de partes totales en una lavadora se redujo de unas 3 500 a unas 950 piezas.

En la industria de máquinas-herramientas, el valor de la microelectrónica en las máquinas producidas, en poco más que 10 años aumentó de 5.3% (1978) a más que la mitad del valor del

producto a principios de los años noventa. En la industria textil destacan la aplicación creciente de procesamientos químicos para texturas y superficies, igual que en la industria siderúrgica; aun productos aparentemente sencillos, como hojas de lámina para el sector de construcción o textiles para lonas, requieren cada vez más de un acabado de la superficie más sofisticado. Estos pocos ejemplos nos dan una idea del fuerte impacto frecuentemente no considerado, que tiene la innovación en los productos, sobre todo en el proceso productivo y el sistema de trabajo.

Al mismo tiempo, con el principio del "diseño y la construcción de productos adaptados a los requerimientos de la producción y del montaje", se están reduciendo las llamadas "barreras de automatización". Mientras que en tiempos anteriores a los ochenta, los ingenieros y técnicos de los departamentos de investigación y desarrollo (IyD) y de la ingeniería de construcción, poco se preocupaban de cómo elaborar las partes y conjuntos de piezas diseñados para aquéllos. Hoy en día, la construcción, por ejemplo de un coche, un mueble o de una lavadora, también se somete a los imperativos y necesidades técnicas de la producción y del montaje.

Simultáneamente se registra una tendencia a reelaborar la estructura de los productos según módulos, lo que propicia, por un lado, una alta estandarización y economía de escalas, y por el otro, una gran gama de variantes derivadas de las diferentes mezclas de estos módulos. Un ejemplo es otra vez la línea blanca: con tres tipos de tambores, tres tipos de soportes de lavadora y tres extensiones del programa electrónico, se pueden producir hasta 27 tipos y variantes de productos, mientras que antes, para cada variante se requerían partes específicas y únicas de este tipo de modelo. Igual en la industria automotriz, donde se están desarrollando pocas plataformas estandarizadas para una gran variedad de carrocerías de coches y motores estándares diferentes, que pueden ser montados en una gran variedad de tipos de coches. De esta forma, es posible acercarse cada vez más a los deseos y necesidades particulares de los clientes, y al mismo tiempo, guardar o hasta aumentar la economía de escala de las etapas de producción.

Resumiendo, hay que afirmar la gran importancia que tiene la innovación en los productos, como una parte esencial de la moder-

nización productiva y como factor que influye de manera importante en la producción y el sistema de trabajo de las empresas en Alemania. El reto para éstas ya no es obtener productos muy adaptados a los clientes, y una "economía de envergadura", o tener una producción en masa estandarizada con una economía de escala, sino que es necesario, justamente, combinar las dos lógicas opuestas.

Tendencias en el sistema técnico de producción

La misma flexibilización de la estructura de productos y la tendencia descrita de una creciente orientación de la producción hacia los clientes, requieren procesos de producción más flexibles. Al mismo tiempo que esta "demanda" se presenta la "oferta" de la microelectrónica, que se caracteriza por su gran flexibilidad. De tal suerte que la modernización productiva al final del siglo combina dos principios antes no conciliables y opuestos: la automatización y la flexibilización. En la industria química nos encontramos con las tecnologías de control numérico de los procesos continuos; en la industria de máquinas-herramientas se difunden cada vez más las diferentes formas de tecnologías de control numérico; en varias etapas de producción de la industria automotriz (prensas, pintura, hojalatería) nos encontramos con tasas de mecanización y automatización hasta de 80 o 90%. Mecanización y automatización que ya no están limitadas a la lógica de procesos estandarizados y rígidos, sino que se combinan con un alto grado de flexibilidad en los productos (es decir, el abanico de productos diferentes que se puede producir con las mismas instalaciones automatizadas), de la flexibilidad temporal (es decir, los tiempos necesarios para el cambio de las instalaciones de un producto al otro) o de la flexibilidad de fabricación (es decir, la gama de procesos productivos diferentes realizables con las mismas instalaciones técnicas).

Asimismo, no solamente se cambian los tipos y el nivel de tecnologías productivas, sino también la lógica y la estructura de la organización productiva. Mientras que antes dominaba la organización de empresas y de los procesos productivos correspondientes

según tipo de tratamiento o elaboración, actualmente la modernización productiva consiste en una reestructuración de los procesos productivos según familias de piezas y productos. En la industria de máquinas-herramientas, por ejemplo, antes del proceso actual de modernización productiva, nos encontrábamos con un taller de tornos, un taller de fresadoras, un taller de rectificadoras, un taller de montaje, etc. En los años ochenta, con las nuevas tecnologías de control numérico y con las células, las ínsulas o los centros de maquinado, se está reestructurando el proceso productivo según grupos de piezas como son engranes, polillas etc., que se tornean, fresan, pulen, y hasta montan en el mismo taller o en el sistema flexible de manufactura.

Aunque en los noventa las “formas blandas” de modernización productiva —sobre todo la organización del trabajo, la cual vamos a tratar en el inciso siguiente— se colocaban en el centro de atención y debate en casi todo el mundo, no podemos subestimar la importancia y el impacto que tenía y sigue teniendo la introducción de nuevas tecnologías en los productos y procesos productivos. Es justamente el carácter específico de la microelectrónica y la posibilidad correspondiente de combinar y reconciliar las exigencias antes contradictorias de automatizar y flexibilizar al mismo tiempo. La producción industrial en Alemania, y en especial la industria automotriz, es —por cierto— un caso extremo de este paradigma técnico-tecnológico de modernización productiva (véase Jürgens *et al.*, 1989). Pero sin lugar a duda, esta modernización técnica-tecnológica se presenta en todos los países del mundo.

Tendencias en la organización del trabajo

A pesar y aparte de esta dimensión técnica de la modernización productiva, en los años ochenta se cambió la perspectiva (tanto de los actores sociales en las empresas como de los científicos que reflexionan sobre los mismos) hacia lo que podríamos llamar el “enfoque organizativo”. Sociólogos del trabajo muy destacados en Alemania, que antes siempre se habían concentrado en “las nuevas tecnologías y sus impactos sobre el trabajo”, empezaron a

preguntar si ya llegamos al “fin de la división del trabajo” (Kern y Schumann, 1984). Esta noción del “fin de la división del trabajo” se basa en la tendencia generalizada en casi toda la industria de reintegrar las funciones directamente operativas con las de mantenimiento y de control de calidad.

Esta “indiferenciación” se cumple en las áreas directas de producción. Nuestros estudios realizados hasta finales de los ochenta no permiten enunciados con respecto a las áreas indirectas. Por ejemplo, no sabemos exactamente, si las áreas de investigación y desarrollo (IyD), de administración general, de finanzas, de computación e informática sigan la misma lógica de reintegración de tareas y funciones en el nivel de departamentos y puestos de trabajo o, más bien, muestren la tendencia opuesta de una creciente diferenciación. Pero, independientemente de este detalle, podemos afirmar la tendencia generalizada de una integración creciente de funciones y tareas directamente productivas con las de mantenimiento y control de calidad.

Una segunda tendencia que revelaron nuestras investigaciones es la de una creciente centralización de la dirección y del control de los procesos productivos y de trabajo. Si bien es cierto que hay una cierta tendencia a la descentralización del control operativo sobre los procesos productivos al nivel, por ejemplo, de grupos de trabajo, hay que afirmar que las decisiones estratégicas y básicas están cada vez más centralizadas. En este contexto, se habla de la crisis de los maestros y de los mandos intermedios.

Los grupos de trabajo o el nivel inferior ejecutivo se tienen que preocupar de cómo realizar las metas, cantidades y calidades de producción definidas, pero estas definiciones se dan justamente en un nivel más alto y —para los actores en el terreno— más anónimo. Al mismo tiempo que la “autonomía operativa” está creciendo a nivel de las áreas o grupos de trabajo, también lo está el potencial del “control registrador” en el plano de las cúpulas de la dirección de las empresas. En la industria automotriz, para dar un ejemplo, las metas de producción y calidad se fijan en el nivel del consorcio y de las empresas, mientras que la aplicación de estas normas y el “modo de realizar y obtener las metas” han de manejarse en un ámbito cada vez más descentralizado y operativo.

Tendencias en el sistema del trabajo

Una primera tendencia que observábamos en las empresas y ramas estudiadas es la de crecientes exigencias con respecto a los conocimientos, las habilidades y destrezas y en general las capacidades de los trabajadores. Resulta que, a muy grandes rasgos, no pudimos aprobar ni la tesis de la polarización de las cualificaciones ni la de la descalificación. Pensamos que, en el contexto expuesto de los cambios en los productos, del proceso técnico-productivo y de la organización del trabajo, es muy comprensible que los requerimientos de capacidades de los trabajadores estén aumentando de forma generalizada y que las tesis pesimistas de polarización o de descalificación no estaban confirmadas.

Sin embargo, hay que advertir que esto no significa o se refleja en una mejor capacitación de los trabajadores activos, sino que, más bien, estas exigencias mayores frente a la fuerza de trabajo, son entendidas por las empresas generalmente "desde arriba y desde afuera": en vez de capacitar a la plantilla existente, reclutan personal ya calificado "desde afuera", y frecuentemente, lo emplean en categorías inferiores a las cuales tradicionalmente podían aspirar estos trabajadores; es decir, las empresas llenan los espacios de trabajo "desde arriba". Por ejemplo, los trabajadores oficiales (*Facharbeiter*) en la industria automotriz alemana, anteriormente se concentraron casi totalmente en las áreas indirectas de mantenimiento y de los talleres de mecanizado. Hoy en día, estos trabajadores altamente capacitados son colocados cada vez con más frecuencia para desempeñar funciones en las líneas directas. De la misma manera, se está ocupando a los ingenieros en puestos de trabajo que anteriormente desempeñaban los técnicos.

Resumiendo, con respecto al total de la fuerza de trabajo, observábamos un nivel de exigencia, de preparación y de capacidades creciente; al mismo tiempo, y con respecto a los individuos, este proceso puede significar hasta un descenso y la marginalización para una parte importante de los trabajadores.

Una tendencia generalizada es el uso cada vez más amplio y flexible de la fuerza de trabajo. La integración de tareas directamente operativas con las de mantenimiento y de control de calidad es un ejemplo de este aprovechamiento más integral de las capaci-

dades, conocimientos y habilidades de los trabajadores. Ellos pueden defenderse cada vez menos recurriendo a definiciones estrictas de tareas o a demarcaciones de sus puestos de trabajo, ya que están confrontados con el reto de desempeñar tareas variadas y flexibles, en el sentido amplio y ambiguo de que éstas significan, por un lado, un reto y una oportunidad, y por el otro, una exigencia exagerada de rendimiento y de la carga en el trabajo.

Por fin, en el sistema de trabajo cuentan cada vez más los mecanismos "blandos" de control, de motivación y de integración de los individuos en el proceso productivo, en vez de las técnicas duras de control de personal. En el contexto de modernización productiva esbozado, las empresas tienen que confiar progresivamente en los trabajadores y su "autorregulación"; un sistema de "baja confianza" (*low trust*) es reemplazado recientemente por otro, de "alta confianza" (*high trust*) (Friedman, 1977) y el control externo se vuelve control interno del trabajo. Los sistemas de remuneración, círculos de calidad, formas de participación directa o grupos de trabajo autorregulados, los cuales se están desarrollando en este contexto, también tienen impactos sobre el sistema de relaciones industriales y significan un fuerte reto para las representaciones de los trabajadores, es decir, para los sindicatos y los comités de empresa.

Las tendencias de la modernización productiva en Alemania no siempre se dan aquí en su totalidad en todas las empresas, más bien, son vertientes que encontramos en cada una de las siete ramas estudiadas de la industria alemana y que, en cierta forma, tienen alguna coherencia o congruencia interna. Lejos de definir exacta o forzosamente un nuevo modelo de producción único, estas corrientes de modernización productiva marcan la respuesta de las empresas en una situación caracterizada por ese contexto de creciente globalización y competencia, por las facilidades que brindan las nuevas tecnologías microelectrónicas y las conclusiones que se pueden sacar del éxito de las empresas japonesas. Ahora bien, en las filiales de las empresas alemanas en México, ¿se presentan las mismas tendencias?

SITUACIÓN Y CAMBIOS EN EMPRESAS ALEMANAS EN MÉXICO:
EL CASO DE LA VOLKSWAGEN

Ante este panorama de modernización productiva al nivel de los productos, de las tecnologías, de la organización y de la política de personal en Alemania, ¿cuál ha sido la política de las filiales de empresas alemanas en México? Tomando como puntos de referencia los dos polos prototípicos ideales de la adaptación total a las condiciones mexicanas y de la aplicación total de los modelos de producción y trabajo alemanes, a muy grandes rasgos hay que advertir que estas empresas en México, por mucho tiempo, se acercaron más al modelo de adaptación que al camino de la aplicación.

Durante décadas, los productos de estas filiales eran ya atrasados en Alemania, como es el caso en la industria química o automotriz. El nivel técnico de mecanización y automatización siempre se caracterizó por ser bastante más bajo que en las instalaciones matrices en Alemania. La organización de la producción y del trabajo estaba fuertemente burocratizada y la política de personal se sometió en gran parte a las reglas del juego de las relaciones industriales, de las prácticas y de la cultura en México. Por ejemplo, las filiales de multinacionales alemanas se adaptaron al control sindical, a la fuerte demarcación y diferenciación de puestos y movimientos entre puestos, al principio de antigüedad y al escalafón, a la marcada distinción entre obreros y empleados, a la subcultura de "baja confianza" hacia los trabajadores, a la segmentación entre obreros de planta y eventuales, característica de la cultura industrial del país huésped.

Existen muchos factores que indican que esta "adaptación pasiva" de las empresas alemanas a las condiciones encontradas en México está cambiando profundamente. Las empresas alemanas que, en su gran mayoría, hace ya varias décadas realizaron inversiones directas en este país, casi en su totalidad lo hicieron para tener acceso a un mercado protegido por la política de sustitución de importaciones. Hasta los ochenta, su objetivo principal no era obtener ganancias exhaustivas, ni exportar grandes cantidades de mercancías a los países del norte, ni estrechar mucho el intercambio de partes y componentes dentro del mismo consorcio. Más bien, las multinacionales, con sus filiales en México, persiguieron

el objetivo de estar presentes en un mercado potencialmente muy grande, conocer este ámbito y darse a conocer. Esta situación empezó a cambiar con la política estatal de fomento a la exportación de los años ochenta.

Por ello hasta finales de esa década e inicios de los noventa, las empresas alemanas —igual que las mexicanas o filiales de multinacionales— han empezado a cambiar profundamente sus sistemas de producción y trabajo. La firma de Tratado de Libre Comercio (TLC) es un eslabón de la red larga y compleja de cambios.

Tomemos como ejemplo la Volkswagen de México. Seleccionar a esta empresa es razonable por ser una de las multinacionales más importantes en México y pertenecer a la rama más dinámica en el país.

La empresa Volkswagen de México tiene una larga tradición en este país. Empieza como planta armadora de coches en el año 1954, en Xalostoc, Estado de México. A finales de los sesenta se traslada a Puebla e inicia la producción de varios tipos de coches. El valor agregado que genera la empresa es muy alto en comparación con los insumos nacionales y extranjeros. La planta en Puebla cuenta con naves para todo el proceso de fabricación de coches: prensas, fundición, hojalatería, pintura, producción de motores y otros agregados, subensambles tales como arneses, ejes, etc., y montaje final. Esta integración muy alta de la producción en la Volkswagen de México se debe a y refleja el modelo de sustitución de importaciones.

De Alemania, recibió componentes de alta tecnología; pocos insumos llegaron de fábricas mexicanas o de filiales de otras multinacionales en México. Aparte de los intercambios con la matriz, la planta contaba con gran independencia en su producción, exagerando, era casi autárquica. Además, produjo una gama muy amplia de tipos de automóviles como efecto también de la política de protección del mercado: los impuestos sobre coches de importación llegaron a sumar 100% del valor de las unidades. Esto implicó que la producción, o al menos el montaje de todos los coches que la Volkswagen quería vender en México, debía realizarse en el país mismo. Como consecuencia, la economía de escala era muy baja. En los setenta y ochenta, la producción de algunos modelos de la Volkswagen de México, apenas llegó a unas mil unidades al año.

Respecto de las tecnologías de producción, la planta se caracterizó por un nivel muy bajo de mecanización y automatización. Ello se debió, primero, a los bajos costos de mano de obra; segundo, en esos tiempos, a la falta de fuerza de trabajo bien preparada para manejar equipos de producción más sofisticados, y tercero, a la política de la matriz de instalar en México, productos ya viejos y atrasados, equipos amortizados de las plantas alemanas. La baja economía de escala no contribuyó a promover la mecanización o automatización, y a pesar de los bajos costos de la mano de obra, los totales de producción eran muy elevados. Esto también se debió a los altos costos de otros insumos (Dombois, 1985).

Con respecto a la organización del trabajo y la política de personal, la Volkswagen de México se adaptó casi totalmente a las condiciones socioculturales del país. Solamente en el campo de la formación de técnicos, a partir de los sesenta, la empresa implantó la política de aplicar el sistema alemán de formación profesional dual. Con respecto a esto, es muy significativo que una de las primeras instalaciones inauguradas por la Volkswagen de México haya sido un centro de capacitación. En los demás aspectos, como son la diferenciación horizontal y vertical de funciones y tareas, los mecanismos y criterios para asignar puestos, las normas y prácticas de remuneración, los criterios y caminos de reclutamiento, adiestramiento, capacitación y despido de personal, etc., la empresa se sometió casi totalmente a las prácticas y costumbres de México. Esto quiere decir que la empresa no realizó muchos intentos por aplicar sistemas de trabajo o la cultura de las relaciones industriales participativas en Alemania a su filial en México. Afirmando que el obrero mexicano es muy distinto al obrero alemán y que la legislación y hasta la cultura mexicanas son muy diferentes, la gerencia de la Volkswagen de México negó la posibilidad, por ejemplo, de una participación real y mayor de los trabajadores en la empresa que hubiera podido ser algo similar a la participación de los trabajadores alemanes.

El sistema de escalafón y el principio correspondiente de antigüedad son buenos ejemplos de esta política de adaptación. En la Volkswagen de Alemania, la remuneración de los trabajadores en esos tiempos se basó en la evaluación de sus puestos de trabajo, los cuales eran asignados según el criterio de la preparación del

trabajador. En todas estas regulaciones, los comités de empresa, como órgano representativo de los trabajadores, participaban activamente. En México, todos los puestos de trabajo estaban divididos y adscritos a diferentes líneas escalafonarias en las cuales se movían los obreros y ascendían según el criterio de antigüedad.

Otro ejemplo de la adaptación y la diferencia respecto de las normas de Alemania es el empleo de trabajadores eventuales. Mientras que esta figura jurídicamente no existe en esos términos en Alemania, ni laboraban en épocas pasadas trabajadores eventuales a gran escala en la Volkswagen de Alemania, en México la empresa aprovechó ampliamente esta facilidad empleando a veces más obreros eventuales que de planta durante los años ochenta (véase para este periodo Pries, 1985 y Montiel, 1991).

Resumiendo, las pautas que siguió la Volkswagen de México sobre los productos, el proceso técnico de producción y, más aún, la política de trabajo, se caracterizaron más por la lógica de la adaptación a las circunstancias del país huésped que la aplicación de normas y prácticas de la casa matriz alemana. Esta situación cambia fuertemente a partir de los años noventa, y en especial desde 1992. A mediados de los ochenta, la central del consorcio Volkswagen ya había decidido abastecer al mercado norteamericano desde México. Sin embargo, hasta principios de los noventa, la posición de la VW en el mercado estadounidense empeoró cada vez más. Tomando en cuenta las distribuidoras en Canadá y Estados Unidos y la producción y las ventas en México, durante muchos años seguidos el balance de la VW en América del norte era negativo, hasta llegar a pérdidas de millones de dólares, por ejemplo en 1992 y 1993. Durante la segunda mitad de los ochenta, la VW de México empezó a cambiar el modelo de producción tradicional y a buscar la modernización productiva.

Con respecto a la estructura de productos, la empresa redujo el número de modelos producidos en México. En términos de las instalaciones técnicas, modernizó profundamente algunas áreas de producción. Ése es el caso de la nave de pinturas que ahora cuenta con autómatas y robots pintores, y con respecto a su nivel tecnológico, es comparable o hasta mejor que cualquier otra planta del consorcio. En cambio, en las áreas de prensa/estampado, hojalatería y montaje final, el nivel de mecanización y automatiza-

ción se mantiene significativamente más bajo que en las plantas de la VW en Alemania.

Aparte de estas modificaciones que se iniciaron desde los ochenta, el cambio más profundo y notable se produjo en el año 1992, cuando la empresa impuso un nuevo sistema de organización del trabajo y rompió con el viejo esquema de escalafón, introduciendo el trabajo en grupos. Estas transformaciones causaron un fuerte conflicto laboral en los meses de julio y agosto de ese año, que resultaron en un reajuste muy significativo en el sistema de relaciones industriales en la empresa (Pries, 1993). Con respecto a la relación entre adaptación y aplicación que aquí nos ocupa, cabe destacar que estas modificaciones en la organización del trabajo y la política de personal no fueron el resultado de una aplicación de modelos y sistemas provenientes de la matriz en Alemania, sino una aplicación de sistemas japoneses de organización y de trabajo.

Si durante muchos años, la gerencia de la empresa sostenía que la cultura y el carácter del obrero mexicano impedían la aplicación de sistemas laborales ajenos a este contexto sociocultural, con los cambios en 1992, la filial impuso un nuevo modelo de trabajo aplicando métodos y principios no alemanes sino japoneses. Pese a los altos costos sociales de esta reestructuración, la empresa mejoró mucho en productividad, calidad y flexibilidad de la producción.

La experiencia reciente de la VW de México es importante por que amplía mucho el panorama. Hasta los años ochenta, las empresas persiguieron la aplicación de sus modelos de producción y trabajo desde los países sedes de la matriz hacia los de sus filiales, o se adaptaron a las condiciones de cada sede. A partir de los noventa podemos observar una estrategia cualitativamente nueva: las filiales de las multinacionales en países como México (pero también puede ser el caso de la General Motors en Austria o la Ford en Hermosillo) son consideradas y usadas por los consorcios multinacionales como campos y laboratorios para experimentar nuevos modelos y sistemas de producción y trabajo inspirados sobre todo, en las prácticas de empresas japonesas. Con esto tenemos la nueva situación de que ya no siempre es la sede de la multinacional o la matriz del consorcio de donde viene la dinámica

del cambio. El impulso para nuevos modelos o tipos de producción y trabajo puede proceder de países y filiales "periféricos", hacia los centros de las multinacionales buscando y experimentando nuevos modelos y caminos en la periferia para luego regresarlos como ejemplo para las plantas en los países centrales. En este sentido, filiales como la VW de México pueden jugar un papel importante y estratégico dentro de la multinacional.

CONCLUSIONES: CABOS SUELTOS DE LA NUEVA GLOBALIZACIÓN

En este trabajo retomamos la vieja polémica entre la perspectiva universalista y el enfoque particularista-culturalista sobre el desarrollo de los modelos y tipos de producción, observando cierto movimiento pendular. Resumimos algunas tendencias generales de la modernización productiva en Alemania, para poder preguntarnos si en un país como México se generan los mismos cambios. Tomando como ejemplo una multinacional automotriz como la Volkswagen, analizamos dos periodos diferentes: mientras que hasta los años ochenta la empresa se sometió y se adaptó más o menos pasivamente al modelo estatal vigente de sustitución de importaciones y de protección del mercado nacional, en los noventa observamos una propuesta más activa, de experimentación de nuevos sistemas de producción y sobre todo del trabajo, aplicando elementos del sistema japonés.

Resulta que nos encontramos con una situación cualitativamente nueva, ambigua y con fuertes implicaciones sociales. Por un lado, las filiales de multinacionales alemanas como la VW de México están saliendo de su papel pasivo y reactivo y pueden adquirir una posición estratégica dentro de sus consorcios con respecto a un liderazgo en innovaciones al modelo de producción y de trabajo. Hoy en día, el consorcio VW envía a gerentes y especialistas altamente capacitados y preparados a México y no como solía hacer, a personas que, por una u otra razón, eran prescindibles en las plantas centrales.

Todo lo anterior abre la posibilidad para que filiales como la VW de México puedan obtener niveles de productividad y calidad iguales o hasta mayores que en otras plantas del consorcio.

Por otro lado, estos nuevos modelos de producción y trabajo, que generan un aumento significativo en productividad, calidad y flexibilidad, no siempre significan una mejoría de las condiciones y relaciones de trabajo. Más bien, para los trabajadores de las plantas centrales antiguas, nuevas experiencias como la de VW de México, pueden significar un riesgo porque pueden servir para (o pretender) debilitar las posiciones de los trabajadores y sus representantes en las otras plantas del consorcio. Por lo tanto, las "innovaciones periféricas", al nivel de productividad o la calidad, pudieran significar una "espiral hacia arriba" en el sentido de que empresas como VW de México sirvan como ejemplo para otras multinacionales. Al mismo tiempo, con respecto a las condiciones de trabajo y las posiciones de negociación y poder de los trabajadores en el conjunto de las compañías, pueden significar una "espiral hacia abajo".

Ante el proceso general de la globalización de las economías y las tendencias crecientes de la internacionalización de los procesos de aprendizaje en la modernización productiva, nos enfrentamos con la situación de que, a nivel de las gerencias, la comunicación y el intercambio entre las filiales de las multinacionales son cada vez más intensivos y rápidos. Pero esta tendencia todavía no encuentra una contraparte igualmente preparada e internacionalizada por parte de los trabajadores. Si la política industrial y de relaciones industriales de los países huéspedes de las empresas, los organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo y las mismas multinacionales no encuentran una solución a este problema, va a ser cada vez más difícil que la modernización productiva realmente beneficie y sirva a los seres humanos. Por el contrario, los trabajadores pueden verse cada vez más afectados, y victimados por este proceso global.

BIBLIOGRAFÍA

- Dombois, R. (1985), *La producción automotriz y el mercado del trabajo en un país en desarrollo. Un estudio sobre la industria automotriz mexicana* (discussion papers IIVG/dp85-206), Berlín, Wissenschaftszentrum.
- y L. Pries (1989), "Transnationale Konzerne als 'Brücke' zwischen den Ländern? Das Beispiel Volkswagen de México", *Lateinamerika. Analy-*

- sen, Daten, Dokumentation. Hg. vom Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg. Nr. 10, Seite 29-40
- y L. Pries (ed.) (1993), *Modernización empresarial: Tendencias en América Latina y Europa*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Dore, R. (1973), *British Factory, Japanese Factory*, Londres.
- (1992), "La fábrica japonesa hoy: meditaciones de un evolucionista" en *Sociología del Trabajo*, 15.
- Friedman, A. (1977), *Industry and Labour: Class Struggle at Work and Monopoly Capitalism*, Londres.
- Glaser, W. A. (1971), "Cross-National Comparisons of the Factory", *Journal of Comparative Administration*.
- Hofstede, G. (1978), *Organization-related value systems in forty countries. Working paper 78-22 del European Institute for Advances Studies in Management*, Bruselas.
- Humphrey, J. (1991), "Japanese Methods and the Changing Position of Direct Production Workers: Evidence from Latin America", mimeo.
- Inkeles, A. (1960), "Industrial Man", *American Journal of Sociology*, vol. 66.
- Jürgens, U., T. Malsch y K. Dohse (1989), *Moderne Zeiten in der Automobilfabrik. Strategien der Produktionsmodernisierung im Länder- und Konzernvergleich*, Berlin.
- Kenney, Martin y Richard L. Florida (1993), *Beyond Mass Production; The Japanese System and its Transfer to the U. S.*, Nueva York: Oxford University, xii, 410 pp.
- Kern, H. y Schumann, M. (1984), *Das Ende der Arbeitsteilung? (¿Fin de la división del trabajo?)* München, Beck.
- Kerr, C., Dunlop, J. T., Harbison, F. y C. Myers (1960), *Industrialism and Industrial Man*, Cambridge.
- Lammers, C. J. y D. J. Hickson (eds.) (1979), *Organizations Alike and Unlike - International and Interinstitutional Studies in the Sociology of Organizations*, Londres.
- Maurice, M. (1979), "For a study of The societal Effect: Universality and Specificity in Organization Research", en Lammers, C. J., D. J. Hickson, *Organizations Alike and Unlike-International and Interinstitutional Studies in the Sociology of Organizations*. Londres.
- Montiel, Yolanda (1991), *Proceso de trabajo, acción sindical y nuevas tecnologías en Volkswagen de México*, México, CIESAS/SEP.
- Nelson, Benjamin (1984), *Der Ursprung der Moderne*, Frankfurt, M. Suhrkamp.
- Piore, M. y Ch. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide, Possibilities for Prosperity*, Nueva York.
- Pries, L. (1985), Die unabhängige Betriebsgewerkschaft von Volkswagen de México - "Nuevo Sindicalismo" oder "Nuevo Charrismo"? Eine Fallstudie. Mit einem Vorwort von Prof. Dr. F. Fürstenberg. Hg. vom Institut für Entwicklungsländerforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität Bochum. (248 Seiten).

- (1993), "Volkswagen de México: ¿Un Nudo gordiano resuelto?", en *Revista Trabajo* (Mexico), núm. 9/1993.
- , R. Schmidt y R. Trinczek (Hg.) (1989), *Trends betrieblicher Produktionsmodernisierung. Chancen und Risiken für Industriearbeit*. (Tendencias de la modernización productiva en las empresas. Oportunidades y riesgos para el trabajo industrial) Opladen, Westdeutscher Verlag (490 Seiten).
- (1990), *Entwicklungspfade von Industriearbeit. Chancen und Risiken betrieblicher Produktionsmodernisierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Williams, Karel; Colin Haslam; John Williams; Tony Cutler; Andy Adcroft y Sukhdev Johal (1992), "Against Lean Production", *Economy and Society*, agosto.
- Womack, James, P., Daniel T. Jones y Daniel Roos (1991), *The Machine that Changed the World. The story of Lean Production*, Nueva York, Harper-Collins.

VII. LA UNIFICACIÓN DE ALEMANIA: ¿OPORTUNIDAD U OBSTÁCULO PARA LA EUROPEIZACIÓN DE EUROPA?

MARIANNE BRAIG *
KLAUS VOY **

LA COMUNIDAD EUROPEA, ¿UNA ALTERNATIVA FRENTE AL ESTADO NACIONAL?

El éxito de la Comunidad Económica Europea se basa en dos fundamentos principales; por un lado, la debilidad de los estados nacionales, y por otro, el milagro económico. La catástrofe europea en la primera mitad del presente siglo se puede definir como la consecuencia de la derrota del equilibrio y también como el fracaso de los estados nacionales —sobre todo del alemán—; “se terminó la historia del Estado nacional alemán, pero no la historia de los alemanes” (Jasper, 1990). Desde un principio, los ímpetus por una unión europea fueron apoyados por Estados Unidos. Para la mayoría de los europeos occidentales lo anterior aparecía como el mal menor; sin embargo, eso ocurría cuando estaban débiles y parecían amenazados por la Unión Soviética.

A principios de la década de los años cincuenta, después de haberse superado las dificultades iniciales, se desplegó un *boom* económico en la parte continental de Europa occidental que generó niveles de producción que sobrepasaron a los anteriores a la guerra. El auge se facilitó, entre otros factores, por la protección

* Profesora-investigadora de la Universidad Libre de Berlín.

** Investigador del Instituto de Estadística de Berlín.

aduanera que tenía cada uno de los estados, por las limitaciones a la circulación de capitales y las regulaciones internas, y por el impulso que generó la coyuntura de reconstrucción. Pero también se debió a la influencia de la industria militar, a las políticas nacionales keinesianas, y al aprovechamiento de la liberación del comercio en el interior de Europa occidental, en donde floreció el modelo industrial que se agrupó en torno a la *Montaunion*. La reconstrucción se basó, hasta finales de los años cincuenta, en el carbón y el acero, por lo que Alemania occidental pudo desempeñar un papel central con la Cuenca del Ruhr y la construcción de maquinaria pesada.

La dinámica de crecimiento económico y el desenvolvimiento del estilo de vida impulsaron finalmente el desarrollo hacia una transformación industrial y hacia un modelo que se basó principalmente en el petróleo, la fabricación de vehículos, la electrónica y la industria química. La salida hacia este nuevo modo de producción y de vida partió de las antiguas industrias, pero presuponía un mercado mundial libre, ya que sólo bajo esta condición se podía satisfacer con seguridad la demanda de energía y materias primas. La *pax* americana creó para ello un contexto estable que favoreció a Europa occidental. Aquello que hasta la segunda guerra mundial, las potencias europeas habían tratado de asegurar a través de sus colonias e invasiones —como materias primas y mercados— se logró instaurar en la mayor parte del mundo con la hegemonía de Estados Unidos.

Esta transición, o si se quiere, revolución industrial, bajo la *pax* americana, descompuso a mediano plazo las antiguas estructuras industriales de Europa. Debido a que el carbón y el acero perdieron importancia, se reagruparon las estructuras regionales; el transporte aéreo y carretero —el avión, el automóvil y el camión— comenzaron a dominar la infraestructura; asimismo, el incremento en la productividad agrícola y las posibilidades de importación propiciaron una concentración de población mayor en el centro, este y sur de Europa sin necesidad de depender en forma extrema de grandes áreas agrícolas como sucedía anteriormente (Voppel, 1990: 96).

Gracias a estos factores fue posible una amplia industrialización que desintegró las estructuras internas del mundo tradicional

y creó nuevos conglomerados. Actualmente, el centro de Inglaterra, la Cuenca del Ruhr, y el norte de Francia ya no son los centros industriales de Europa, sino el sur de Inglaterra y, en especial, la Cuenca del Rhin y la totalidad de los alrededores de los Alpes; en suma, se ha producido un serio desplazamiento hacia el sur. Esta reagrupación generó una relativa estabilización y un mejoramiento significativo de la posición de Francia y sobre todo la de Italia; desde 1970 el papel de guía de ambos países es comparable al que tenía la antigua Gran Bretaña. Los cuatro grandes estados —Francia, Italia, Reino Unido y la vieja República Federal de Alemania— tenían entonces volúmenes de población equiparables y fuerzas económicas parecidas; la superioridad económica de Alemania, en aproximadamente diez por ciento, no constituía una diferencia importante entre ellos. Así, Europa occidental tenía en conjunto una imagen equilibrada que impedía la hegemonía de una nación en particular; y aun cuando sea un poco exagerado hablar de una “imagen igualitaria” de la Comunidad Europea (Czempiel, 1981:140) es correcto definirla como una constelación alternativa al modelo de Estado nacional. El Estado nacional del siglo XIX monopolizó el poder en el interior y tal vez lo neutralizó hacia el exterior. El modelo europeo abrió la posibilidad de neutralizar el poder en el interior de una formación federativa sin que por ello prescindiera de las posibilidades del control político sobre los poderes económicos.

Al respecto, debe considerarse también que la República Federal de Alemania jugó un papel prominente no sólo por el nivel de desarrollo de su industria y de su tecnología, sino por su posición monetaria fuerte que obtuvo desde los años setenta. En Europa occidental no se daba el fenómeno de pura competencia en el sentido neoliberal entre países autárquicos o de estructuras parecidas, más bien existía una división del trabajo en un espacio económico que en su totalidad mantenía fuertes nexos. Por eso el marco alemán vincula la fuerza económica de la Comunidad Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), pero al mismo tiempo es visto como vehículo de intereses especiales de la República Federal de Alemania y al servicio de intentos de realización de utopías de economía liberal; por ello, como se verá más adelante, se ha constituido en el punto neurálgico del proceso europeo.

En forma paralela a la integración y al auge económicos, se desgastaron las aspiraciones de unidad política. Los estados nacionales consolidados desde los años sesenta se negaron a seguir una dinámica política que en su conjunto fuera europea. Este alejamiento de una unidad política fue menor en el caso de la República Federal de Alemania, en donde había fuertes tendencias que buscaban una amplia integración. Los alemanes trataron de huir de su historia nacionalista fracasada buscando asilo bajo el techo europeo, y sustituyendo la pérdida de soberanía nacional por la europeización de su país. Así, la política de la República Federal de Alemania parecía ser portavoz de aspiraciones europeas; su retórica europea era una palanca para recuperar la soberanía, misma que estaba amenazada de ser víctima de una nueva determinación de prioridades después de haberse logrado restaurar en 1990.

EUROPA, UNA FORTALEZA COMERCIAL

En los años cincuenta creció la presión por parte de Estados Unidos en favor de la liberalización del comercio. El crecimiento económico de Europa occidental fue el momento oportuno para oponerse a las preferencias y los privilegios contrarios al libre comercio que favorecían a los estados de Europa occidental. La fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1957, debe ser abordada en este contexto. Durante su creación se habló con mucho entusiasmo sobre la unidad política europea; sin embargo, lo que resultó fue la formación de una unidad aduanera para productos industriales y materias primas, así como un mercado común agrario, que en el fondo constituía una unión aduanera para productos agrícolas.

No obstante que la protección aduanera y la regulación del mercado agrícola no fueron una novedad, puesto que ya existían formas parecidas, lo anterior fue un paso para la unificación, y sobre todo, hacia la organización de una entidad supranacional. Esto tuvo un efecto decisivo. Las limitaciones al comercio, el control de las aduanas, y otras funciones similares fueron reguladas por la famosa *burocracia* de la Comunidad Europea, la cual estaba bajo una masiva influencia del círculo de industriales y

agricultores interesados de los países europeos. Asimismo, esta organización tuvo un efecto de protección frente a Estados Unidos, quien sólo pudo ejercer presión política contra regímenes separados, pero tuvo poca influencia contra el proceso y la voluntad de formación de la Comunidad Europea. De esta manera, los gobiernos europeos podían escudarse detrás de la Comisión de la Comunidad Europea. El escudo de la comisión también sirvió a la República Federal de Alemania, ayudante europeo de libre comercio favorecido por Estados Unidos. Por supuesto, Estados Unidos estuvo en completo desacuerdo con la CEE, y manifestó su protesta al respecto en repetidas ocasiones (Bush, 1978: 21).

La unión aduanera y la institucionalización de la entidad supranacional no significó una disminución de la soberanía de los estados europeos, sino la clara ganancia de un espacio de actividad comercial para cada uno de los gobiernos, quienes podían defender sus intereses económicos por encima de la burocracia de la Comunidad Europea, pero contra la presión de Estados Unidos. El aparato estatal para proteger los intereses económicos de cada nación europea podía funcionar protegido del exterior, e incluso de la política interna, pero en completo servicio a su economía.

Ésta es la base de la fortaleza comercial de la Comunidad Europea que ha sido criticada por Estados Unidos y por países del Tercer Mundo. La principal causa de ello radica en las restricciones para que América Latina exporte hacia Europa occidental productos agrícolas como azúcar, carne y cereales, y productos manufactureros, principalmente de la industria de la confección. Sólo a países del ACP, la mayoría con antecedentes coloniales, la Comunidad Europea asegura preferencias para sus productos agrícolas tropicales; y sólo los países denominados "Tigres del Pacífico" han logrado conquistar partes del mercado europeo en el sector manufacturero. Cabe señalar que, dentro de esta fortaleza europea, la República Federal de Alemania era el país más abierto a importaciones provenientes de fuera de la CEE.

Durante los años sesenta, se suspendieron todos los planteamientos dirigidos hacia una unión política. En los debates e iniciativas al respecto, los sucesivos gobiernos de Alemania Federal siguieron mostrándose celosos defensores de la unidad europea, mientras que Inglaterra —en el exterior— y Francia —en el interior—

mantenían la postura de la prevalencia de Estado nacional. Sin embargo, la posición real de la República Federal de Alemania en relación con una verdadera integración no podía ser conocida sólo a partir de sus declaraciones, ya que siempre existía la posibilidad de encontrar oposición por parte de Francia e Inglaterra, por lo cual en el discurso alemán dominaban criterios de cálculo táctico. Como buen país europeo, Alemania podía demostrar fácilmente su abandono del pasado infeliz; pero cuando la situación se tornaba más seria, entonces la podía ver de distinta manera.

SISTEMA MONETARIO EUROPEO: HEGEMONÍA DEL MARCO ALEMÁN

A finales de los sesenta, después de largas crisis y conflictos, el marco alemán se convirtió efectivamente en la moneda patrón de Europa. Las otras monedas no tuvieron alternativa, y debieron incorporarse desde 1979 a la hegemonía del marco en el contexto del Sistema Monetario Europeo. Fuerzas importantes en los países de Europa occidental utilizaron al marco alemán como un ancla de estabilidad, y al Bundesbank (banca de Alemania Federal) como un fantasma (Herr, Voy, 1989), tal y como en otras partes del mundo los gobiernos utilizan al Fondo Monetario Internacional.

Debido a que desde los años setenta la República Federal de Alemania actuaba de modo muy restrictivo dentro de Europa y del Sistema Monetario Europeo, los otros países del Sistema Económico Europeo establecieron ajustes permanentes de tal modo que dicho sistema se transformó en un bloque en torno al marco alemán.

La situación anterior se agudizó debido a que en la República Federal de Alemania sólo se dieron aumentos mínimos en los salarios, en comparación con lo que sucedía en los países con balanzas comerciales deficitarias como Francia e Italia, y en algunos casos, también Inglaterra. Ello fue consecuencia, por una parte, de la institucionalización del mercado de trabajo, de la unificación de los movimientos sindicales, de los efectos de las transacciones arancelarias por ramas de actividad, y de los procedimientos fijados jurídicamente en conflictos laborales, entre otros; y por otra, del crecimiento más alto de la productividad en Alemania. En cambio, los estados deficitarios siempre se encontra-

ban en el dilema de tener que equilibrar, a través de la devaluación de sus monedas, las diferencias de crecimiento, productividad o inflación que tenían respecto de la República Federal de Alemania. Como se procuraba que en lo posible la diferencia con las tasas de inflación de la República Federal de Alemania revaluara el marco, éste mantenía su subvaloración frente a las otras monedas (Herr, Voy, 1989). El mecanismo antes descrito fue el que, en los estados deficitarios, presionaba para que se establecieran políticas restrictivas a fin de reducir las tasas de inflación.

No es que la República Federal de Alemania fuese una isla de estabilidad donde se practicaba lo que razonablemente debían practicar los demás países, sino que era el polo opuesto necesario de revaluación y de estabilidad frente a países caracterizados por el déficit, las devaluaciones y la inflación. La fuerza del marco no residía sólo en sí mismo, sino que era resultado de la contradicción existente con los otros países y, en general, de la interdependencia económica. Si todos hubieran practicado con efecto duradero una política como la que llevó a cabo la República Federal de Alemania no hubiera existido una estabilidad sino una carrera destructiva y una caída en la depresión y la deflación.

El marco alemán de ninguna manera se ha desarrollado solamente por su propia fuerza como uno de los tres polos monetarios del mundo. Puede jugar ese papel sólo porque significa mucho más que el sistema monetario de la República Federal de Alemania; el marco expresa la fuerza económica de gran parte del norte, oeste y sur de Europa. No solamente es un instrumento de la República Federal de Alemania sino que también constituye el punto principal de apoyo para los intereses del capital en los países que directa o indirectamente participan de su influencia. La posición fuerte del marco no es consecuencia del peso de la economía real de la República Federal de Alemania, ni tampoco de la capacidad técnica de producción de este país; se debe principalmente a la necesidad de una política de estabilidad, cuyos altos costos sociales estaba cubriendo Europa occidental. Por ello, se comprende que la unificación de las monedas de las dos Alemanias no sólo fuera criticada por el banco central de la República Federal de Alemania, sino también por el resto de países en la esfera de influencia monetaria del marco.

MERCADO INTERNO Y UNIÓN MONETARIA

La inesperada dinámica europea de los años ochenta, sostenida por el eje formado por la República Federal de Alemania y Francia, nació teniendo como fondo las experiencias de crisis y transformaciones (Picht, 1982); claro está que los reproches políticos y económicos, así como la opinión pública, eran diferentes en ambos países. Entre los años 1979 y 1981, el sector externo de la economía de la República Federal de Alemania atravesó por una crisis tal, que causó ecos casi traumáticos en la élite política y en la opinión pública, lo cual se permeó incluso hasta las bases sociales. En su inicio dicha crisis fue interpretada como el resultado de la débil competencia y del retroceso tecnológico, seguida de una crisis de identidad del modelo de exportación. Adicionalmente, las proyecciones de una caída en el crecimiento de población hasta alcanzar los 40 millones de habitantes, y los debates en torno a ello, aumentaron el temor a un retroceso.

Fue en este ambiente, hacia la mitad de la década de los ochenta, que se imponía la decisión de la República Federal por una integración política y económica de Europa occidental, más unida y más profunda. Parecía que sólo la Comunidad Europea en su conjunto podría competir con los paraísos de crecimiento y alta tecnología de ultramar. La orientación de la República Federal de Alemania en dirección a la integración de Europa occidental no se puede explicar solamente por causas económicas (Herr, Wesphal, 1989); aquí juega un papel importante y decisivo la idea de formar un centro de poder político que pudiera estar presente en el diálogo mundial. Entonces los países de la comunidad europea trataron de jugar un papel más edificante en relación con Centroamérica central como un experimento por lograr una política internacional propia e independiente de Estados Unidos, aunque se limitaba a un área de poca importancia para la Comunidad Europea; lo anterior era aún más evidente en el caso particular de Francia.

Por su parte, a principios de los años ochenta, en Francia fracasó el experimento político y económico de la izquierda unida, así como el intento de un desarrollo socioeconómico reformista independiente. También allí dominaba la percepción de una crisis

provocada por un aparente retroceso tecnológico; y la opción por una colaboración más intensa en aspectos de política económica y monetaria se reforzó más aún debido a la posición relativamente débil del sistema monetario europeo. Asimismo, se reconoció que una política autónoma como la francesa ya no era posible incluso en su propio país porque los enlaces económicos reales se encontraban demasiado adelantados; además, la autonomía de la banca de Alemania Federal no fue tolerada, por lo que dentro de Francia se desarrolló un ímpetu sorprendente hacia Europa. Lo anterior empujó a que Francia se transformara en un representante decisivo que garantizaba la creación de un banco central europeo y ofrecía colaboración militar a la República Federal de Alemania.

A finales de la década de los ochenta la interpretación euroesclerótica del mundo y de Europa los mostraban totalmente diferentes a como realmente eran. Sin embargo, la coyuntura funcionaba bien: las exportaciones alemanas se incrementaban, puesto que la industria de Alemania occidental era una de las más competitivas en el mundo; la estructura del mercado interno —aun sin ninguna integración— ofrecía muchas ventajas, y el marco alemán continuaba funcionando como polo monetario. En cambio, en los ámbitos de la política exterior y la seguridad, el escenario europeo cambió drásticamente a consecuencia del fracaso del poder político stalinista en la Unión Soviética; al parecer, en esos momentos lo anterior restó importancia a la garantía que significaba Estados Unidos para el continente europeo. Asimismo, en relación con la política económica, la caída de los estados socialistas de Europa occidental trajo consigo la posibilidad de restablecer antiguas zonas de influencia en el este y el sureste. Y con la anexión de la República Democrática Alemana a la República Federal de Alemania su población se incrementó a 80 millones de habitantes, lo cual supone un potencial que haría más efectiva la transición de un poder precario europeo hacia un despliegue del poder global.

Entonces, las visiones catastrofistas de los años ochenta son sustituidas por la euforia al terminar la década. Esta oscilación extrema en el estado de ánimo alemán, expresa una atinada interpretación del espíritu de los alemanes y su élite.

UNA EUROPA FEDERAL O UNA EUROPA DE ESTADOS AUTÓNOMOS COMPETITIVOS

Mientras que en Occidente los Estados nacionales y sus poblaciones se acercaron, en el este del continente europeo, bajo la hegemonía de la URSS, en Europa oriental han surgido problemas nacionales más explosivos. El nacionalismo en el este está acompañado de un liberalismo económico radical utópico que apuesta a un modelo en el cual las naciones se encuentren en mercados abiertos (Minc, 1989: 185 y ss.). Ello formaría una Europa totalmente diferente a la CEE de los años cincuenta y sesenta, en la cual se podía desarrollar un Estado benefactor regulado por estados independientes y por el conjunto de la CEE. Ahora se trata de una competencia monetaria y una competencia por conseguir inversiones privadas, que se da entre los sistemas de impuestos y beneficios sociales de cada Estado. Un elemento fuerte en la concepción de la nueva Europa es que el Estado ya no debe limitar la economía; al contrario, ahora el Estado debe ser limitado por presiones económicas para acceder así, a cierto liberalismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Braig, M. (1993), "Las fronteras de la Nueva Europa y el nuevo-viejo racismo", en Sandoval Palacios, J. M. (comp.), *Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos*, México, INAH.
- Bush, K. (1978), *Die Krise der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt, a. M., Europäische Verlagsanstalt.
- Czempiel, E. O. (1981), *Internationale Politik*, Paderborn, UTB Schöningh.
- (1989), *Machtprobe, Die USA und die Sowjetunion in den achtziger Jahren*, München, Beck.
- Hanrieder, W. F. (1989), *Germany, American, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press.
- Herr, H. y K. Voy (1989), *Währungs konkurrenz und Deregulierung der Weltwirtschaft. Entwicklungen und der Euroäischen Gemeinschaft 8EWS*, Marburg, Metropolis.
- y A. Westphal (1989), "Zum Verhältnis von realwirtschaftlicher und monetärer Integration Westeuropas", *Prokla*, Nr. 75.
- Kennedy, P. (1987), *The rise and the fall of great powers*, New York, Random House.

- Jaspers, K. (1990), *Freiheit und Wiedervereinigung*, München Beck (primera edición 1960).
- Minc, A. (1989), *Die deutsche Herausforderung. Wird die Bundesrepublik den europäischen Binnenmarkt beherrschen?* Hamburgo, Hoffman y Campe.
- (1990), *La vengeance des nations*, París, Grasset y Fasquelle.
- Voppel, G. (1990), *Die Industrialisierung der Erde*, Stuttgart, Teubner.
- Voy, K. (1991), "Vom Besatzungsgebiet zur souveränen Großmacht-Die Bundesrepublik Deutschland in Europa und in der Welt", en Voy, K., Polster Werner, Thomasberger C. (ed.), *Marktwirtschaft und politische Regulierung. Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989*, Bd. 1, Marburg, Metropolis.
- Picht, P. (ed.) (1982), *Das Bündnis im Bündnis, Deutsch-französische Beziehungen im internationalen Spannungsfeld*, Berlin, Severin y Siedler.

VIII. PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS ELECTORALES EN MÉXICO Y ALEMANIA

FRANCISCO GIL VILLEGAS M.*

INTRODUCCIÓN

La unificación alemana reconfiguró, a partir de 1990, al mapa de Europa, así como ha reconfigurado también la manera que tenemos de pensar sobre el continente y las lecciones que podemos extraer de la experiencia europea. En cierto sentido, tal cambio repite el patrón de los altibajos del desarrollo político de Alemania. En el transcurso de poco más de un siglo, el sistema político alemán cambió del Estado autoritario del Segundo Imperio (1871-1918), al sistema democrático pluripartidista de la República de Weimar (1919-1933), para pasar a la fase nacional-socialista del Tercer Reich (1933-1945) y la división de la Alemania de la posguerra en dos partes, una democrática, pluralista, liberal y federal y la otra socialista y totalitaria (1945-1990), hasta llegar a la actual Alemania unificada, la cual conserva su estructura federal y democrática, pero que también debe de pagar los costos económicos y sociales de absorber una parte socializada en los patrones de cultura política totalitaria.

La reconstrucción de la Alemania Federal de la posguerra proporciona lecciones importantes sobre cómo construir, a partir de la catástrofe de un sistema totalitario, un nuevo tipo de sociedad orientado hacia el pluralismo, la democracia liberal y la sociedad

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

abierta, así como los retos que debe afrontar la construcción y el desarrollo de un sistema político acorde con esas características. Hoy en día, Alemania vuelve a experimentar parcialmente esas condiciones al unir el Este con el Occidente y tal tarea revive cuestiones, al parecer sempiternas, de *Die Deutsche Frage*, dentro de la cual se incluye el problema de la identidad política de Alemania.

Sólo que la nueva revolución alemana, orientada hacia el reto de construir una sociedad abierta, arrastrando una parte socializada en una cultura política autoritaria, xenófoba y deprimida económicamente, ocurre ahora en un nuevo contexto. La experiencia democrática y pluralista de la Alemania occidental de la posguerra, sirve de brújula y punto de orientación para la construcción de un nuevo sistema democrático. La unificación de 1990 significa que 16 millones de habitantes adicionales pueden alcanzar la meta de vivir en un Estado libre y democrático. Alemania occidental ya no es vista tan sólo, según ocurría en los días de la *Perestroika*, como el "pulmón económico y tecnológico de Europa", sino que también puede percibirse como el gran laboratorio capaz de impulsar la construcción de la sociedad abierta en otras partes de Europa. La sempiterna cuestión de *Die Deutsche Frage* puede responderse positivamente, si la nueva Alemania consigue, después de todo, para fines de este siglo, la meta señalada por su presidente el día de su unificación: "queremos servir a la causa de la libertad en el mundo, dentro de una Europa unificada".

En cuanto a los sistemas electorales y a los partidos podemos decir que la experiencia política de las dos Alemanias de la posguerra no pudo dejar de ser de lo más contrastante:

Al terminar la guerra, los aliados occidentales crearon en la parte occidental un sistema partidista, pluralista, democrático y competitivo, al fomentar la creación de una gran diversidad de partidos, siempre y cuando no tuvieran conexiones con el nazismo, y se comprometieran explícitamente con los procedimientos democráticos. La ley básica que funcionaría como constitución o *Grundgesetze* exigía, además, que los partidos apoyaran el orden constitucional y los métodos democráticos de la República Federal. Como consecuencia, Alemania occidental desarrolló un fuerte sistema de política partidista competitiva que se convertiría en la columna vertebral del nuevo orden democrático. Las elecciones se

estructuraron en torno a la competencia entre los demócrata-cristianos (CDU) los socialdemócratas (SPD) y el pequeño Partido Liberal (FDP), quien a menudo mantenía la balanza del poder.

Las elecciones tuvieron desde el inicio el importante significado de mantener el control de gobierno, alternando las orientaciones hacia la izquierda o hacia la derecha como una función de los resultados electorales. Cuando las preocupaciones y motivaciones de una sociedad postindustrial hicieron su aparición a finales de la década de los años setenta, surgió el partido ecologista de los *verdes*.

Por el lado de Alemania oriental, aunque la llamada República Democrática Alemana hacía ostentación de basar su funcionamiento y su legitimidad en un sistema multipartidista y en elecciones nacionales, esto representaba únicamente una fachada democrática que ocultaba un régimen de muy distinta naturaleza. El poder político fue, desde el inicio, firmemente monopolizado por el Partido Socialista Unificado (SED). De una manera típicamente socialista, el PSU negociaba previamente una elección con otros partidos y varios grupos sociales (tales como sindicatos, grupos feministas y grupos juveniles) a fin de reunir en una asamblea a un frente nacional encargado de proporcionar la lista de candidatos para las elecciones. El PSU determinaba la distribución de puestos y asignaba la cuota de asientos parlamentarios para cada uno de los grupos del frente, antes de que la votación electoral se llevara a efecto. De este modo, todos los partidos y grupos incluidos en el PSU eran una mera extensión de éste y las elecciones cumplían la función de ser meros actos simbólicos.

Cuando en 1990 se derrumbó el sistema político de Alemania oriental, también se desplomó la peculiar infraestructura de su sistema de partidos. El apoyo al PSU se desvaneció y su burocracia remanente buscó distanciarse de su propia historia cambiando de nombre al de Partido del Socialismo Democrático, cometiendo el grave error de preservar en su nombre el ya para entonces nauseabundo término de "socialismo".

Muchos grupos de oposición antigubernamental trataron de desarrollarse y fortalecerse como partidos, a fin de poder competir con éxito en la convocatoria a las primeras elecciones auténticamente libres, pero la fragmentación partidista socavó tal posibilidad. La enorme variedad de nuevos partidos políticos representaba intere-

ses tan diversos y parciales como el de la sociedad de bebedores de cerveza y el de la protección de los derechos de los animales, pasando por el llamado "Partido de las Mujeres". Conforme avanzaban los preparativos electorales, pronto se hizo evidente que las organizaciones que operaban como filiales o sucursales de los principales partidos de la República Federal Alemana llevaban las de ganar, al apoderarse del proceso electoral mediante el control del financiamiento, la organización, la táctica y el contenido ideológico de la campaña. Helmuth Kohl apareció varias veces de gira en ciudades de Alemania oriental para apoyar a los partidos demócrata-cristianos de la Alianza para Alemania, en tanto que Willy Brandt y otros prominentes políticos socialdemócratas hicieron lo mismo para apoyar al SPD oriental. La elección de 1990 se convirtió así en una campaña a cargo de los partidos políticos de Alemania oriental, y los partidos con nexos occidentales aparecieron como los principales actores de Alemania oriental después de las elecciones de marzo de 1990. Significativamente, los pequeños y folklóricos grupos que surgieron en el vacío dejado por el PSU, se desvanecieron. A final de cuentas, de manera darwiniana, el sistema de partidos de la nueva Alemania representa una extensión del sistema de Alemania occidental en su parte oriental: "That's politics in an open and competitive society".

La evolución del sistema de partidos en Alemania occidental merece, en consecuencia, un seguimiento más detallado, ya que fue el que acabó dominando en todo el país.

La creación de la Unión Demócrata-Cristiana (CDU) en la Alemania de la posguerra, significó un corte radical con la tradición de los partidos políticos alemanes. El partido fue fundado por un grupo heterogéneo de católicos y protestantes, comerciantes y sindicalistas, conservadores y liberales. En lugar de representar estrechos intereses particulares, específicos y parroquiales, el Partido Demócrata-cristiano deseaba comunicarse con el mayor segmento posible del electorado a fin de ganar el poder gubernamental. El principio ideológico y unificador del partido consistía en afirmar que Alemania occidental debía reconstruirse de acuerdo a líneas cristianas y humanitarias. El eficiente dirigente político Konrad Adenauer, quien había ganado un gran prestigio como alcalde de Colonia en los años de la República de Weimar y que,

entre otras cosas, había fomentado el análisis sociológico en las megalópolis al apoyar las empresas de Max Scheler, buscaría fundar e impulsar a los demócrata-cristianos de acuerdo a las líneas de un gran partido aglutinador o *Volkspartei*, lo cual constituía un agudo contraste frente a los partidos ideológicamente fragmentados de la era de Weimar.

La estrategia del viejo zorro político que buscó ganar el mayor electorado posible, sin caer en extremismos, ni ahuyentar a segmentos importantes del electorado, funcionó: en tan sólo una década (1949-1961) el CDU/CSU emergió como el partido más grande al obtener de 45 a 50% del voto popular.

El CDU opera en todos los *länder* con excepción de Baviera, donde se alía con la Unión Social Cristiana (CSU) cuya filosofía política básica es muy conservadora. Los dos partidos funcionan generalmente como uno solo en las elecciones nacionales, formando un bloque parlamentario sólido en el Bundestag y operando conjuntamente en las campañas electorales nacionales.

La primera fuerza electoral del CDU/CSU permitió al partido controlar el gobierno, primero bajo el liderazgo de Konrad Adenauer (1949-1963) y después bajo el de Ludwig Erhard (1963-1966). Sin embargo, en 1966 el partido perdió el apoyo de los liberales en su coalición, el FDP, y se vio forzado a formar una gran coalición con los socialdemócratas. Compartir el poder de esta manera no fue favorable para los demócrata-cristianos pues contribuyó a la caída de la imagen pública del CDU en favor del SPD. Después de las elecciones de 1969, los socialdemócratas y los liberales formaron un nuevo gobierno de coalición y por primera vez en la historia de la República Federal Alemana la CDU/CSU se convirtió en un partido de oposición.

Las nuevas funciones como partido de oposición no fueron fáciles, pero el partido mantuvo su énfasis en los valores cristianos y en principios económicos cautelosos y conservadores, aun cuando los miembros del partido no siempre tenían claro cómo traducir esos principios en políticas concretas. El liderazgo del partido cambiaba, a partir de entonces, con cada elección, conforme buscaba la fórmula temática para recuperar el poder.

A principios de los años ochenta, por fin, la amenaza de una recesión económica aumentó el apoyo electoral en favor de una po-

lítica económica cautelosa representada por los demócrata-cristianos. En 1982 la CDU se alió con el FDP para formar un nuevo gobierno mediante el primer exitoso voto de no confianza de carácter constructivo. El gobierno dirigido por los demócrata-cristianos pudo llevar a cabo su agenda de política económica interna y sus objetivos de política exterior. Al mismo tiempo que se mantenían relaciones con Europa del este, se fortalecían también el armamentismo y la política de defensa militar. Un acontecimiento crucial en este sentido lo constituyó la decisión de 1983 de instalar una nueva dotación de misiles de la OTAN en Alemania occidental, terminando así un largo debate político entre el gobierno y los movimientos pacifistas. El principal objetivo de la agenda interna de la CDU era restaurar la vitalidad de la economía, lo cual buscó mediante la combinación de una restricción presupuestaria con incentivos económicos para la iniciativa privada. El apoyo público generalizado a estas medidas le permitieron regresar al poder a la coalición de demócrata-cristianos con los liberales, después de las elecciones, tanto en 1983 como en 1987.

El colapso del ineficiente y totalitario régimen de Alemania oriental en 1990, proporcionó una oportunidad histórica única, tanto a la CDU como a su líder Helmut Kohl. Mientras los demás se veían azorados o vacilantes frente a los eventos que ocurrían en Alemania oriental, Kohl rápidamente se comprometió con la idea de generar los nexos más estrechos posibles entre las dos alemanías, con el fin de alcanzar, a la larga, o bien una confederación, o mejor aún, una reunificación. Así, cuando las elecciones de marzo de 1990 en Alemania oriental se convirtieron en una especie de referéndum en apoyo de la unificación alemana, los demócrata-cristianos se aseguraron la victoria debido a su compromiso, desde el primer momento, con el ambicioso proyecto de la unificación. Helmut Kohl salió plenamente victorioso de las elecciones del Bundestag de 1990, pero con un voto total muy cercano a la votación obtenida por el partido en 1987; es decir, su éxito en la unificación aparentemente no se reflejó en una mejoría de la fuerza de su partido. Con todo, la CDU/CSU es vista como el partido que construyó la nueva Alemania y el destino del partido en el futuro está indisolublemente vinculado al éxito del proceso de la unificación.

EL PARTIDO SOCIAL DEMÓCRATA (SPD)

El SPD de la Alemania Federal fue construido de acuerdo con los lineamientos del SPD de la República de Weimar. El nuevo SPD fue un partido ideológico que en principio representaría fundamentalmente los intereses de los sindicatos y de la clase obrera. En los primeros años de la posguerra los socialdemócratas se basaban en una declaración de principios de corte marxista y en una plataforma electoral abiertamente opuesta al programa de política exterior de Adenauer, inclinado a favorecer la Alianza Atlántica. La concepción del SPD sobre el futuro de Alemania tenía así notables diferencias con la de Konrad Adenauer y los demócrata-cristianos. Pero pronto el costo político de tal estrategia en el ámbito electoral volvería más pragmáticos a los socialdemócratas, pues las presiones internas en el partido para ampliar su atractivo y ganar el apoyo de un espectro electoral más amplio, obligaría a la dirigencia a abandonar su dogmatismo. En la, para algunos, tristemente célebre asamblea del SPD en Bad Godesberg en 1959, el partido abandonó su papel tradicional de ser el portavoz ideológico de la clase obrera. Se renunció a los principios marxistas de la lucha de clases y de un gobierno presidido por la clase obrera. También se abandonó la idea de llevar a cabo políticas públicas con principios de economía política marxista. En suma, la llamada "traición de Bad Godesberg" dejó desamparados a los miembros más dogmáticos del SPD, al quitarles el apoyo emocional de su catecismo Ripalda, pero en cambio logró deslizar al partido hacia el centro, proponiendo políticas públicas, tanto domésticas como internas, más moderadas y viables. Con ello, el atractivo electoral del SPD creció considerablemente. Al desvanecer el dogmatismo obrero, el SPD logró incorporar el apoyo de amplios sectores de la clase media. El SPD consiguió tal objetivo únicamente después de transformarse en un gran partido aglutinador de votos de un amplio sector del electorado, capaz de competir con la similar estrategia de los demócrata-cristianos.

La gran irrupción del SPD en el escenario electoral finalmente llegó en 1966, con la formación de la gran coalición de demócrata-cristianos y socialdemócratas dirigida por el canciller Kiesinger (CDU). Al compartir el control gubernamental con la unión

CDU/CSU, los socialdemócratas pudieron eliminar las inquietudes del electorado con respecto a su falta de experiencia en el manejo del gobierno, así como su falta de integridad potencial al haber cambiado sus dogmas doctrinarios, de corte socialistoide, por el pragmatismo político de un partido moderno. El apoyo político hacia el SPD también aumentó, conforme el partido jugó un papel activo y decisivo en la resolución de los problemas nacionales.

El porcentaje de los votos obtenidos casi igualó al del CDU en las elecciones de 1969, al obtener 42.7%, frente a 46.1% de los demócrata-cristianos. El Partido Liberal retuvo el fiel de la balanza al obtener 8.4% y aliarse, esta vez no con los demócrata-cristianos, sino con los socialdemócratas. Sería bueno que en México, aquellos que se quejan por la manera en que se forman las coaliciones para obtener reformas constitucionales, estudiaran la evolución del sistema electoral de otros países democráticos como Alemania. El nuevo gobierno de coalición en la República Federal se formó en 1969 con Willy Brandt (socialdemócrata) como canciller, y Walter Scheel, líder del Partido Liberal, como ministro de relaciones exteriores. A lo largo de los siguientes cuatro años la coalición liberal-socialdemócrata practicó toda una gama de progresivas y novedosas políticas públicas. Pero nuestros colegas de la OPEP decidieron subir en 1973 el precio del petróleo, asegurando una recesión que dañaría seriamente a la economía alemana, al mismo tiempo que un escándalo de espías obligaría a Willy Brandt a renunciar a la cancillería, siguiendo el principio establecido explícitamente por Max Weber de que la máxima expresión ética del estadista moderno es cuando éste sigue los dictados de la *Verantwortungsethik* (ética de responsabilidad), y no los de la ética de convicción.

En 1974, Helmut Schmidt reemplazó a Brandt como canciller y el SPD enfocó sus esfuerzos hacia la recuperación económica.

Aunque el SPD retuvo el control gubernamental en las elecciones de 1976 y 1980, ese periodo representó también un gran desafío para la capacidad gubernamental del partido. Los liberales y los socialdemócratas frecuentemente discrepaban sobre las propuestas de gobierno frente a los continuos problemas económicos. Las divisiones políticas también se desarrollaron dentro del SPD. Por ejemplo, el apoyo obrero tradicional del partido se inclinaba

en esa época por una política armamentista y de nuclearización, al mismo tiempo que por proyectos industriales para generar más y mejores fuentes de empleo para los trabajadores. Pero la orientación pacifista y ecologista de los sectores juveniles y de clase media del partido, se oponían tanto a la nuclearización armamentista como a los proyectos industriales que pusieran en riesgo la limpieza del medio ambiente. Esta diferente perspectiva acabaría por generar grandes tensiones dentro del partido, hasta llegar a un desmembramiento del gobierno socialdemócrata. Incapaz de reconciliar las metas conflictivas de la nueva izquierda y la vieja izquierda, y también de ofrecer una solución espectacular a los problemas económicos de la nación, el SPD fue retirado del control gubernamental en octubre de 1982, cuando el voto constructivo de no confianza restableció en el poder a la coalición demócrata-cristiana-liberal bajo el liderazgo de Helmut Kohl. En marzo de 1983 nuevamente le iría como en feria al SPD al bajar su porcentaje de votación, del acostumbrado 42 a 38.2%. Una vez más en la función de partido de oposición, el SPD sufriría una crisis de identidad. El partido se veía desafiado, a la izquierda, por los verdes y, a la derecha, por el gobierno cristiano-liberal. El dilema para los socialdemócratas era, o bien integrar a los verdes, o adoptar un programa centrista que compitiera con el del gobierno. En 1987 el SPD seguiría pragmáticamente una política centrista, pero no conseguiría ninguna mejoría significativa en su porcentaje de votación. En 1990 llegarían incluso a nominar a Oskar Lafontaine para la cancillería, en calidad de candidato atractivo para el sector más liberal y clasemediero del electorado, pero la campaña de los socialdemócratas se vería rebasada por los acontecimientos en Alemania oriental.

Probablemente ningún otro partido se vio tan repentinamente cogido por sorpresa como el SPD por los acontecimientos del bochornoso colapso del socialismo en Alemania oriental. Los socialdemócratas se habían ido con la finta de que la política a seguir era fortalecer los nexos con el PSU oriental sobre la base de la cooperación intrapartidista, y de repente se encontraron con que el electorado del este los había dejado colgados de la brocha.

El SPD y su candidato a la cancillería, Oskar Lafontaine, se mostraron ambivalentes hacia la unificación alemana y se retiraron

a una cautelosa segunda fila, cuando Kohl proclamó ante una multitud hilarante de alemanes orientales, la posibilidad de alcanzar una sola y única *Vaterland* para todo el pueblo alemán. El SPD perdía su oportunidad histórica en la cuestión de la unificación, al mismo tiempo que cometía el gravísimo error de creer que el apoyo socialista en el este se comportaría de acuerdo a los mismos patrones de conducta electoral de la era de la República de Weimar, conforme a una mentalidad típicamente socialista que considera que la supuesta era dorada de los años veinte (o treinta para el caso de México) puede regresar según el mito del eterno retorno. En lugar de comportarse de acuerdo con los parámetros de Weimar, el electorado del este, que ya había sufrido casi medio siglo en carne propia lo que es auténticamente un sistema socialista, real y sin ilusiones, se volcó en las urnas por un apoyo total a los demócrata-cristianos y las nuevas circunscripciones electorales de los nuevos *länder*, con excepción de Brandemburgo, reforzaron el bastión de la coalición de los liberales con la CDU.

Ésta fue la verdadera *Deutsche Katastrophe*, para citar el célebre libro de Friedrich Meinecke de 1950, sólo que ahora, en 1990, la catástrofe llevaba una dedicatoria muy especial para el SPD. El pésimo desempeño de este partido en las elecciones de 1990, cuando su porcentaje electoral llegó sólo a 33.5%, marcó la imagen, difícilmente eliminable, de ser un partido incapaz de gobernar la nueva Alemania por no poder dirigir, y ni siquiera seguir el desarrollo del proceso de unificación germana.

EL PARTIDO LIBERAL DEMÓCRATA

Aunque los liberales configuran un partido considerablemente más pequeño que los dos principales, tienen una gran influencia en el sistema político. El control gubernamental en un sistema parlamentario multipartidista por lo general requiere una coalición de partidos, y el Partido Liberal Demócrata a menudo tiene el número suficiente de asientos para ser el fiel de la balanza en la configuración de las coaliciones gubernamentales.

El FDP fue creado para continuar la tradición liberal del sistema de partidos de la República de Weimar. Originalmente, operó

como abogado de la iniciativa privada y tenía su principal base de apoyo entre la clase media protestante y algunos agricultores. La concepción sobre las políticas económicas, hizo del FDP un aliado natural de los demócrata-cristianos. De 1949 a 1956 y de 1961 a 1966, el Partido Liberal fue el minoritario en la coalición gubernamental de la CDU. A mediados de la década de los sesenta, buscaría ampliar su base electoral al criticar las políticas económicas conservadoras de los demócrata-cristianos y poner el énfasis, en cambio, en su propia visión liberal de los programas sociales y de política exterior. Tales cambios distanciaron a los dos partidos y abrieron el camino a una nueva coalición liberal-social-demócrata en 1969. Con el deterioro de las condiciones económicas durante la primera mitad de la década de los ochenta, los liberales reafirmaron sus convicciones económicas a favor del libre mercado, bajar impuestos, disminución del gasto social y estímulo a la iniciativa privada. Esto llevó a una reconciliación con los demócrata-cristianos, la cual culminaría en el gobierno de coalición de 1982 y continuaría hasta el presente mediante todas las elecciones subsecuentes.

Los liberales cumplen así una función importantísima en el sistema de partidos de Alemania al ser los mediadores y los que deciden, en última instancia, la formación de las coaliciones gubernamentales. Es decir, al decidir si se van con melón o con sandía, tienen la sartén por el mango, pero también corren el peligro de quedarse como el perro de las dos tortas, si llegan a perder su propia identidad por seguir o apoyar demasiado cercanamente las políticas de uno de los dos grandes partidos.

El Partido Liberal también salió fuertemente beneficiado de los cambios ocurridos en Europa a finales del siglo xx y principios de éste, nuestro siglo xxi. El ministro de Relaciones Exteriores Hans Dietrich Genscher del Partido Liberal, jugó un papel crucial en la negociación de los acuerdos internacionales que propiciaron la unión de las dos Alemanias. El FDP emergió como el gran ganador de las elecciones de 1990, al obtener 11% del voto emitido, por encima de 9% obtenido en las elecciones de 1987, o de 7% de las elecciones de 1983.

Por otro lado, su política de mediador, o de veleta, como dirían los cínicos, ha permitido al Partido Liberal estar en prácticamente

todas las coaliciones gubernamentales de la historia de la República Federal Alemana, con sólo dos breves excepciones: de 1957 a 1961 y de 1966 a 1969. En cambio, los demócrata-cristianos estuvieron fuera del poder de 1969 a 1982 y los socialdemócratas han estado fuera desde 1982.

OTROS PARTIDOS: VERDES Y COMUNISTAS

Los verdes obtienen su entrada al parlamento en 1983, al obtener 5.6% de la votación, misma que aumentaría en 1987 al llegar a 8.3%, pero descendería en las elecciones de 1990 a la cuerda floja de 5%, en parte porque los verdes no querían la unificación y desaprovecharon oportunidades para cooperar con algunos grupos ecologistas del este. En la nueva Alemania Unificada los verdes han vuelto a ocupar, por el momento, la función de ser más un grupo de presión que un verdadero partido político.

Los comunistas no han podido tener ninguna importancia realmente significativa en la historia de la República Federal Alemana.

SISTEMA ELECTORAL

Los creadores de la *Grundgesetze* tenían dos objetivos en mente cuando diseñaron el sistema electoral. Uno era reconstruir el sistema de representación proporcional que había sido usado en la República de Weimar. El otro era evitar la fragmentación del sistema de partidos de Weimar, el cual había generado frecuentes crisis de gobernabilidad. Para satisfacer los dos objetivos se desarrolló un sistema híbrido que tomaba elementos tanto del de representación proporcional como del de mayoría simple. En una parte de la boleta electoral los ciudadanos votan por un candidato para representar su distrito. El candidato con la mayoría de votos es elegido como representante de distrito y la mitad de los miembros del Bundestag son elegidos de esta manera. En una segunda parte de la boleta, los votantes seleccionan a un partido. Este segundo tipo de votación se suma a escala nacional para determinar la cuota

de cada partido en el voto popular. La proporción de cada partido en la segunda votación determina su representación total en el Bundestag (parlamento). A cada partido se le asignan asientos adicionales de tal modo que su porcentaje de la combinación de asientos por candidato y por partido iguale su proporción en la votación. Estos asientos adicionales se distribuyen de acuerdo a listas preparadas por los partidos antes de la elección. La mitad de los miembros del Bundestag son electos como representantes de partido.

Una gran excepción a este sistema de representación proporcional es la cláusula de 5%. Tal ley fue diseñada para retirar la representación a los partidos pequeños de corte extremista que plagaron a la República de Weimar. En la práctica tal cláusula ha contribuido a consolidar el sistema de partidos de la República Federal. Hay investigaciones que prueban, sin embargo, un diferente comportamiento en el Bundestag de los diputados por distrito frente a los diputados de partido: los primeros son más receptivos a las demandas directas del electorado de sus circunscripciones y tienden a votar en la legislación de acuerdo con esas demandas; los segundos siguen las líneas generales de los principios ideológicos de su partido.

LA CONEXIÓN ELECTORAL

Las tendencias de la filiación del voto en las elecciones de 1990 también modificaron las tradicionales por varias razones: la unificación generó varios nuevos millones de votantes al padrón electoral, los cuales también modificaron la composición del electorado, y los prospectos de la unificación relegaron a una segunda fila todas las otras preocupaciones de la elección y desviaron a muchos votantes de sus preferencias partidistas tradicionales. Más aún, la base social de la política todavía se encontraba en transición en el este; la identidad de clase adquirió un nuevo significado con la transición del sistema socialista al sistema capitalista, y de la sociedad cerrada a la sociedad abierta. De esta forma, las pautas del electorado alemán combinado de 1990 representaron una mezcla de

prácticas de votación habitual en el oeste y un sistema de partidos que se formó en el este.

Los demócrata-cristianos hábilmente ganaron para sí con éxito la antigua región socialista de Alemania oriental y la convirtieron en una base de apoyo para su partido. Aproximadamente 20% del electorado total reside en los antiguos territorios de Alemania oriental. Los sectores conservadores de la sociedad también apoyan a este partido.

La base de apoyo del SDP viene de sectores obreros y de clase media. La fuerza del partido se concentra en el centro y el norte de Alemania, especialmente en las ciudades, y el SDP se encuentra muy mal representado entre los votantes del este, probablemente porque el adjetivo de "social" resulta poco atractivo para aquellos que vivieron en un régimen socialista real y no de fantasías académicas o de cultura política subdesarrollada.

La incorporación de nuevos votantes del este seguramente forzará a los partidos políticos de Alemania a redefinir sus principios, plataformas y tácticas, así como sus identidades políticas y sus estrategias electorales.

GOBIERNOS DE PARTIDOS

Los partidos políticos merecen un énfasis especial en Alemania debido a que constituyen los factores fundamentales del proceso político. Algunos observadores describen el sistema político como gobierno de partidos, por partidos y para partidos.

La constitución o *Grundgesetze* alemana tiene referencias específicas para los partidos políticos y debido a que éstos fueron proscritos durante el nazismo, la *Grundgesetze* garantiza la legitimidad de los partidos y su derecho a existir, siempre y cuando acepten los principios básicos del gobierno democrático.

Los partidos son pensados básicamente como instituciones de la democracia representativa. Los partidos deben actuar como intermediarios entre el público y el gobierno, y no hay modalidades para una participación ciudadana directa del corte de las iniciativas o los refrenda. La ley fundamental estipula adicionalmente la asignación de funciones educativas a los partidos. Los partidos

políticos acuden a tomar parte "en la configuración de la voluntad política del pueblo". En suma, los partidos políticos deben formar y no tan sólo responder a la opinión pública.

La centralidad de los partidos en el proceso político aparece de varios modos. No hay elecciones primarias para seleccionar a los candidatos que participen en las elecciones del Bundestag. En vez de ello, los candidatos de distrito son nominados por un pequeño grupo de dirigentes partidistas mediante listas. De este modo, la dirigencia del partido tiene un amplio margen de discreción para formar la lista de candidatos. Tal poder puede ser usado para recompensar a los miembros disciplinados y trabajadores del partido, o bien para disciplinar a los "mavericks" o "porfiriosos"; la localización en la parte superior de la lista garantiza la victoria electoral y una localización baja deja pocas posibilidades de conseguir la victoria.

El dominio de los partidos también se hace evidente a través de todo el proceso electoral. La mayoría de los votantes ven a sus candidatos como meros representantes de partido, más que como figuras políticas autónomas. Incluso los candidatos de distrito son elegidos fundamentalmente por sus nexos partidistas. Las campañas electorales son generosamente financiadas por el gobierno. Pero en todo caso, los fondos gubernamentales y el acceso a los medios de comunicación son asignados a los partidos y no a candidatos individuales. El financiamiento gubernamental a los partidos continúa otorgándose entre las elecciones, para ayudarles a desempeñar sus funciones educativas e internacionales estipuladas por la ley básica o *Grundgesetze*.

Dentro del Bundestag los partidos son incluso todavía más influyentes. Como ya se mencionó previamente, los diputados electos se organizan en fracciones. En términos organizativos, el Bundestag se estructura en torno a diputados individuales. Los puestos legislativos clave y las asignaciones de comité se restringen a los miembros de una fracción parlamentaria. El tamaño de la fracción determina su representación en los comités legislativos, su cuota de dirigencia en los comités y su participación en los cuerpos ejecutivos de la legislatura. Los fondos gubernamentales para el apoyo legislativo y administrativo se asignan directamente a la fracción y no a los diputados individuales.

Como resultado de todas estas fuerzas, la cohesión de los partidos dentro del Bundestag es excepcionalmente fuerte. El partido fija la línea de votación antes de cualquier legislación importante, y la mayoría de los legisladores vota de acuerdo a la línea del partido. Todo esto es en parte una consecuencia del sistema parlamentario, y en parte un indicador de la gran influencia que los partidos tienen a lo largo de todo el proceso político en Alemania.

El destino de la CDU/CSU depende en muy buena medida en su capacidad para continuar monitoreando el proceso de unificación y alcanzar por lo menos algunos resultados exitosos a corto y mediano plazos. Todavía más importante puede ser la capacidad gubernamental para mostrar a los ciudadanos del este, que la democracia y la economía social de mercado pueden llegar a mejorar la calidad de vida en esa región, pero para ello es necesario solidificar las aspiraciones democráticas y la comprensión de lo que implica el reto de una sociedad abierta.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO Y LAS ELECCIONES DE 1994

Los comicios del 21 de agosto de 1994 fueron los más concurridos, confiables, vigilados, y transparentes de la historia de México, aunque no necesariamente los más reñidos. Desafortunadamente, la nueva cultura política mexicana, orientada ya claramente hacia la pluralidad, la tolerancia y la democracia modernizada que respeta y confía en la necesidad de los debates televisados, de las encuestas de opinión pre y poselectorales, así como de los conteos rápidos y plurales de resultados del sufragio, no ha podido llegar todavía a las creencias y actitudes premodernas y antipluralistas de algunos grupos políticos que, eso sí, afortunadamente ya son francamente minoritarios, tal y como se demostró en las elecciones que comentamos.

Ante esta situación, conviene analizar, mediante un método retrospectivo y prospectivo, las causas y razones que explican por qué ganaron los comicios básicamente el PRI y el PAN y por qué perdió el PRD. Iniciaremos nuestra exposición siguiendo un orden de menor a mayor importancia de las fuerzas políticas del país, de

acuerdo a como las preferencias del electorado mexicano se expresaron en las urnas.

EL PRD Y LAS CAUSAS DE SU FRACASO ELECTORAL

Las campañas electorales en cualquier sistema democrático desarrollado del mundo tienen tiempos de cosecha y maduración muy cortos, a veces de unas cuantas semanas, a veces de meses, pero nunca rebasan el año, y mucho menos llegan a la degeneración de durar cerca de seis años como ocurrió en México con el caso de Cuauhtémoc Cárdenas. La razón para que en los sistemas democráticos desarrollados del mundo las campañas electorales duren poco tiempo, rebasa el ámbito estrictamente financiero; obedece a un criterio mucho más simple y eminentemente pragmático: los lemas, *slogans*, retórica y discursos electorales se gastan, acaban por cansar al electorado no militante y no fanáticamente politizado el cual constituye, como bien deberían saberlo los estrategas de campaña de todos los partidos, la inmensa mayoría del electorado que a la hora de la verdad decide el resultado de los comicios. El mismo discurso, los mismos temas, las mismas denuncias no probadas satisfactoriamente, las mismas incoherencias, repetidos a lo largo, no de uno o de dos, sino de ¡seis años! acabaron por socavar las posibilidades de éxito de Cárdenas en el ánimo de la mayoría del electorado, aun cuando a los militantes más fervorosos del PRD les inconformara que los lemas expresados por Cuauhtémoc Cárdenas a lo largo de seis años no acabaran por conmover a la "sociedad civil" cuando llegara el momento de emitir el voto.

Desde el debate televisado entre los tres principales candidatos presidenciales del 12 de mayo de 1994, se perfilaba ya como con el discurso de siempre, Cárdenas sería incapaz de tener algún eco positivo en el ánimo del amplio electorado, al margen de su tradicional clientela perredista. La repetición insistente, por ejemplo, de un mal chiste sobre sus preferencias entre el "sidral" y la cerveza, así como su evidente desconcierto al no encontrar en Mayté Noriega, la conductora del debate, o en el personal televisivo, la acostumbrada celebración que el mal chiste generaba entre la clientela de sus mítines perredistas, podría haberle servido de

advertencia, si no a Cárdenas, por lo menos a sus asesores y estrategias de campaña, de que ya era el momento de cambiar la mala retórica y que eso debía hacerse con mucho cuidado, porque la efectividad de las letanías y denuncias se había deteriorado tanto a lo largo de seis años, que ya no podía tener el efecto deseado en el ánimo del público que vio el debate por televisión.

El cambio de discurso, sin embargo, debía realizarse con sumo cuidado porque el riesgo de hacerlo a la carrera y sin buenas razones implicaba la posibilidad de que surgieran múltiples y enormes incoherencias, mismas que, a la larga, acabarían por ser detectadas de una u otra forma en el "inconsciente colectivo" del amplio electorado. Al no proceder los estrategias de la campaña de Cárdenas de esta manera, el electorado mexicano pudo percatarse de nuevas inconsistencias en el discurso y en el programa de gobierno del candidato presidencial perredista quien acabó por aceptar la política económica de Carlos Salinas de Gortari, misma que había criticado y saboteado durante todo un lustro. Cárdenas no explicó o justificó con el detalle que el caso ameritaba, por qué se había rendido a las políticas salinistas ni por qué, al final de cuentas, sus críticas parecían haber estado siempre en el error y las acciones de sus adversarios siempre en lo correcto, tanto que acabó adoptando como válidos los principales lineamientos de política económica de sus tan criticados adversarios. Esto constituyó un gran error para el PRD porque surgió una enorme contradicción, y una gran inconsistencia política, en el hecho de que Cárdenas se volviera salinista, en lo que se refiere al programa de política económica y no proporcionara ninguna explicación coherente a su cambio de programa en este rublo. El efecto de tal contradicción se reflejaría inevitablemente en los resultados electorales del 21 de agosto.

En todo caso, la metamorfosis del programa económico de Cárdenas debió justificarse cuidadosa y detalladamente, reconociendo los aciertos del adversario, por lo menos en el ámbito económico, con el fin de disminuir la enorme inconsistencia que, de manera inevitable, generaba tan espectacular cambio. A la larga, tanto la inconsistencia como el deseo de ocultarla generaron desconfianza en amplios sectores del electorado mexicano en cuanto a la honestidad y la eficiencia que Cárdenas y los perredistas

podrían tener para gobernar el país en algún hipotético futuro. Así, a pesar de todos los esfuerzos en los últimos meses de su campaña por promover una imagen moderada de centro, capaz de competir con el programa de gobierno del candidato del PRI, Cárdenas y el PRD no lograron engañar al electorado que buscaban convencer con su oportunista metamorfosis, y el 22 de agosto, ante su inocultable fracaso, volvieron a mostrar su verdadera cara extremista.

Las incoherencias de la estrategia electoral perredista se expresarían también en otros ámbitos, diversos al del programa de gobierno en sentido estricto. En cualquier sistema democrático desarrollado del mundo, las posibilidades de victoria electoral están íntimamente vinculadas con la confianza transmitida al electorado y a los militantes partidistas en que tal victoria puede y debe ser alcanzada dentro de las instituciones políticas y electorales existentes. Pero nuevamente surge una peligrosa incoherencia entre, por un lado, llamar al electorado a ir a las urnas para emitir su voto a favor de un candidato determinado, al mismo tiempo que, por otro, ese candidato afirma categóricamente que las instituciones electorales no son confiables porque están de alguna manera predeterminadas al fraude. El resultado que tal estrategia de bizqueo trae a la larga es el desaliento, la radicalización extrainstitucional o la apatía de un importante sector de seguidores potenciales.

“¿Para qué ir a votar si de todos modos va a haber fraude?”; “el único cambio seguro es el que propone el EZLN, con las armas y al margen de las complicadas triquiñuelas de la democracia burguesa que siempre favorecen al gobierno y al sistema”; “pues yo voy a marcar mi boleta por el *sub* para que todos los sacones de la casilla se mueran de miedo”, etc. Éstas fueron opiniones verídicas que podían escucharse, incluso en algunos medios estudiantiles supuestamente cardenistas, dos o tres meses antes de la realización de los comicios. En muy buena medida, tales actitudes habían sido directamente provocadas por declaraciones de funcionarios del PRD o de su candidato presidencial.

Desde otra perspectiva, podían escucharse también opiniones referentes a que todo el esfuerzo por parte de los perredistas para desacreditar a las instituciones electorales no era más que produc-

to de la certeza de sentirse ya perdidos y de que era preferible, antes de ser humillados con un sobajante resultado electoral, desacreditar de antemano todo el proceso, aun cuando eso implicara también perder votos.

¿Qué factores, además de los ya mencionados, podían haber llevado al PRD a tan mala posición? Podrían mencionarse a los tradicionales vicios y divisiones sectarias de la izquierda; a las dificultades para poner de acuerdo a grupos tan heterogéneos como los que constituyen al PRD; al autoritarismo obsesivo de Cárdenas por la presidencia; a la aparición del conflicto de Chiapas; a las limitaciones a las que siempre ha tenido que someterse la estructura organizativa del PRD en función del mesianismo y los intereses personales de Cárdenas. Pero en términos de estricta estrategia electoral, ninguno de esos factores podía ser tan destructivo y contraproducente como el de desacreditar los medios en que se tenían que dirimir necesariamente los comicios del 21 de agosto. La contradicción podría sintetizarse en la siguiente sentencia, incapaz de evadir la paradoja de la autorreferencia: "voy a participar en un proceso electoral en el que no creo, en el que me van a hacer trampa, al que no voy a apoyar ni a reconocer a menos que por algún milagro pudiera yo ganar; aunque si gano en un proceso fraudulento, ¿cómo podríamos saber que no me hicieron trampa, precisamente para que yo pudiera ganar?"

El PRD y Cárdenas también disminuyeron sus posibilidades de éxito electoral al confundir las condiciones políticas del país con las de 1988. Si en 1988 Cárdenas había contado con el apoyo de por lo menos cuatro partidos políticos para obtener poco más de 30% de los votos, en 1994 tres de esos cuatro partidos (PPS, PARM y PFCRN) se presentaron a las elecciones con sus propios candidatos presidenciales y Cárdenas tuvo que conformarse con el apoyo de la estructura organizativa del antiguo PSUM y del antiguo PMT para afrontar las condiciones electorales de 1994. Además, si en 1988 doña Rosario Ibarra de Piedra no le representó a Cárdenas ninguna sombra por parte del ala izquierda de la votación, en 1994 se las tuvo que ver con el carisma y preparación de Cecilia Soto, verdadero peligro tanto para él como para Diego Fernández de Cevallos a todo lo largo de la jornada electoral. Agréguese a esto las circunscripciones que padecieron, a partir de 1988, ineficientes admi-

nistraciones perredistas y que ya no querían saber nada de ese partido, como lo demostraron en las elecciones de 1991 votando por el cambio, es decir, por el cambio hacia el PRI. Parte de esas dificultades del PRD fueron evidenciadas por Diego Fernández en el debate del 12 de mayo, cuando exhibió a Cuauhtémoc Cárdenas, estipulando que no hay ningún elemento a su favor para creerle sus pretensiones democráticas. Y en efecto, con las actitudes del 22 de agosto en adelante, Cuauhtémoc ha mostrado un sombrío perfil antidemocrático por no aceptar los resultados mayoritarios de unas elecciones libres y representativas, lo cual es difícilmente algo apropiado para ganar el respaldo o la simpatía de una sociedad civil que se manifestó contundentemente el 21 de agosto por la sociedad abierta.

En suma, el PRD es un partido político que perdió en las elecciones del 21 de agosto por haber visto disminuido para sí el porcentaje de apoyo electoral de una sociedad civil que lo ha rebasado en términos de desarrollo y madurez políticas. Al mal llamado PRD no le gustó ni el sabor de la medicina de la democracia, ni sus métodos, ni los mecanismos modernizados de los cuales se valen hoy en día todos los sistemas democráticos desarrollados del mundo. A partir del 22 de agosto, la obsesión personal de Cuauhtémoc por obtener a cualquier precio la presidencia de la república, obsesión que Fernández de Cevallos le señalaba ya con aguda perspicacia en el debate televisado del 12 de mayo, orilló al PRD a echar por la borda todos los esfuerzos de campaña, previos a la jornada del 21 de agosto. Es decir, en unas cuantas horas se echaron por la borda esfuerzos de meses por ganar un espacio político de centro, y no de extremismo radical, por obtener una credibilidad para su capacidad potencial de gobernar, por granjearse el apoyo de empresarios nacionales y del exterior para hacer viable su programa económico de gobierno y, en general, por alcanzar la imagen interna y externa de partido civilizado comprometido auténticamente con los ideales democráticos y de sociedad abierta desarrollada. Todos esos esfuerzos, estratégicos, oportunistas o auténticos, fueron sacrificados en función de una obsesión personal y de una miopía con respecto a las posibilidades que tenía el PRD para estructurar democráticamente a la izquierda mexicana.

EL PAN EN LAS ELECCIONES DEL 21 DE AGOSTO

El PAN demostró, en cambio, que es un partido político desarrollado, responsable e institucional. Coherente en sus posiciones políticas, especialmente frente al conflicto de Chiapas y la opción democrática institucional del país, su plataforma política representó una alternativa real y competitiva para un importante sector del electorado, frente a la que proponía el candidato del PRI. La estructura organizativa del PAN es la de un auténtico partido político desarrollado que marca las normas y los cauces por los que deben regirse y conducirse sus candidatos, en lugar de que sean los intereses de éstos los que impongan a la estructura organizativa del partido las líneas y directrices de acción. La alta calidad de su tradición parlamentaria ha sido probada y comprobada a lo largo de más de medio siglo, y la capacidad retórica de su candidato presidencial para los comicios de agosto debe verse como heredera y representativa de esa tradición. Todos estos factores contribuyeron no solamente a que el PAN prácticamente duplicara la proporción de votos que obtuviera en 1988 para la elección presidencial, sino que también se granjeara la proporción más alta de votos que un partido político de oposición haya obtenido en México desde hace más de 65 años. Recuérdese que en 1988 la candidatura de Cárdenas obtuvo poco más de 30% de la votación, pero ésa fue una candidatura compartida por varios organismos políticos y ningún partido político por sí solo, incluido el PAN con la candidatura de Clouthier, rebasó el techo de 20%. Todos estos logros representan un avance admirable en la construcción institucional que como partido político serio, democrático y responsable viene realizando Acción Nacional desde hace más de medio siglo. Su comportamiento en la noche del 21 de agosto, al reconocer al ganador que tanto las autoridades electorales como sus propias encuestas favorecían, fue un ejemplo de madurez política para el país y para la concordia de la nación.

Las limitaciones que tuvo Acción Nacional para ganar la presidencia, pese a sus notorios avances, derivaron probablemente de que todavía no cuenta con el apoyo de las clases más necesitadas del país, ni tiene una presencia fuerte en todas las entidades federativas. Aun cuando hace mucho que el PAN rebasó su condi-

ción de partido regional, o “peninsular” como se le identificaba en la década de los años sesenta por su fuerza concentrada en Yucatán y Baja California, también es cierto que las funciones de principal opositor todavía se las deja a otros partidos en varios estados de la república.

El debate televisado del 12 de mayo de 1994 entre los candidatos presidenciales del PRI, del PAN y del PRD, favoreció inmediata y principalmente al candidato del PAN, como lo demostraron las encuestas de opinión de ese momento. Fernández de Cevallos le arrebató el segundo lugar a Cárdenas en las preferencias enunciadas de intención de voto y acortó sensiblemente la brecha que lo separaba del candidato del PRI. El segundo lugar en las preferencias electorales ya no lo volvería a ocupar Cárdenas, pese a todas las afirmaciones del PRD en contrario. Fue tal el éxito de Fernández de Cevallos como polemista que cometió el error de apostarle el principal esfuerzo de su campaña a los medios electrónicos y a la posibilidad de tener algún segundo debate televisado con sus adversarios más cercanos. Pero por importantes que sean los medios electrónicos, y en especial los debates televisados, para conseguir votos, no se puede apostar todo a ellos, por lo menos no en una democracia como la mexicana, guiada por una cultura política, como lo demostraron los comicios del 21 de agosto, es mucho más madura y responsable que la de, por ejemplo, Estados Unidos.

Diego Fernández tuvo también otro tipo de limitaciones y cometió errores adicionales al de apostarle casi todo a una campaña de medios de comunicación. Entre las primeras, debe mencionarse que no tuvo un programa de gobierno tan bien estructurado como el del candidato del PRI. Los mejores puntos de su programa económico en particular, repetían los aspectos acertados y exitosos del programa económico de Salinas de Gortari y no aportaban nada novedoso, a no ser que se tomen como tales definiciones abstractas y carentes de sentido para la ciencia económica, como ésa, de una “economía humana”. En el mejor de los casos se tranquilizaba a inversionistas potenciales con la afirmación reiterada de que en su “gobierno plural” habría lugar para los mejores talentos de México, que en la esfera económica no podían ser otros que Pedro Aspe, Jaime Serra, Ernesto Zedillo, el propio Carlos Salinas y algunos de los subsecretarios del gabinete económico. En

el peor de los casos, Diego Fernández se comprometió con “medidas económicas” que a muchos parecieron absurdas y a otros increíbles, como la de poder duplicar el presupuesto de todos los municipios de la federación desmantelando una hipotética partida de gasto presidencial. Otra limitación, que con toda seguridad dañó mucho la imagen de coherencia y honestidad del candidato panista, fue la de que precisamente un abogado estuviera casado únicamente por la Iglesia y desconociera las leyes civiles. En diversas ocasiones llegó parte del electorado a preguntarse cómo podría un presidente con esas características hacer coercitivo, por ejemplo, el pago de impuestos desde el momento en que siguiendo su ejemplo cualquiera podría argumentar algo así como “mis finanzas son un asunto entre Dios y mi conciencia, yo no obedezco las leyes civiles sino que pago mi diezmo (que es una tercera parte de lo que le pagaría al Estado) y doy algunas limosnas para obras de caridad, y como con ello sigo el ejemplo básico del señor presidente, no pago nada al fisco, por ilegítimo”.

Además de las limitaciones señaladas, Diego Fernández cometió serios errores después de su éxito como polemista en el debate televisado. Referirse al electorado femenino como “el viejerío” no fue una declaración muy feliz, especialmente cuando en la contienda se encontraba la temible Cecilia Soto. Es probable que por esa simple declaración, Fernández de Cevallos perdiera una importante fracción de votos femeninos de clase media, misma que prefirió favorecer al joven, moderno y emancipado candidato del PRI.

Un error de mayor trascendencia estratégica para el candidato panista fue la de dejarse enredar en las provocaciones del senador Muñoz Ledo dos meses antes de la realización de los comicios. El nivel de ese “debate” fue perjudicial para ambos, pero Muñoz Ledo no estaba buscando ningún puesto de elección para él.

Todos esos factores minaron a la que se perfilaba originalmente como una espléndida campaña electoral para Diego Fernández de Cevallos a partir del 13 de mayo. Quizá las limitaciones estructurales pesaron mucho más que los errores coyunturales en las posibilidades del PAN para ganar la presidencia. De cualquier modo, el PAN y su polémico candidato presidencial rompieron sus propios *records* como partido de oposición y consolidaron de manera contundente su segundo lugar, dejando en un tercero muy

endeble al PRD, partido que hasta antes del 12 de mayo ocupaba confortablemente el segundo puesto. Para dirimir el segundo y tercer puestos de las fuerzas políticas del país, el debate televisivo sí contó, y mucho. Con toda seguridad, los próximos debates televisados entre candidatos presidenciales en México tendrán cada vez más importancia en la configuración de las preferencias electorales.

LA VICTORIA DEL PRI Y EL MANDATO DE GOBIERNO QUE OBTUVO
ERNESTO ZEDILLO

La victoria del PRI en la contienda presidencial de los comicios de 1994 refleja, entre otras cosas, una campaña que apostó más a la decisión racional y serena del electorado y no tanto a los golpes publicitarios espectaculares o a las frases incendiarias. Una campaña que apostó a la transformación, a veces radical, de las instituciones políticas y sociales, pero siempre dentro del marco institucional, tal y como Karl Popper considera que deben hacerse las reformas en una sociedad abierta, es decir, con un criterio incrementalista. Una campaña que, incluso en el debate televisado del 12 de mayo, dedicó mucho menos tiempo y esfuerzo que sus adversarios a descalificar al contrincante con improperios, y se preocupó mucho más por transmitir programas de gobierno viables y confiables, porque el candidato que los presentaba ofrecía la seguridad de ser alguien con la experiencia y la preparación para poder llevarlos a cabo. Una campaña que se benefició de los aciertos económicos del gobierno de Carlos Salinas de Gortari; que apostó a la paz y a la seguridad y que, igual que el PAN, ubicó en sus dimensiones reales a los muy sospechosos grupos e intereses detrás del conflicto de Chiapas, sin dejarse impresionar por sus ilegalidades, amenazas e intentos de intimidación, característicos de una sociedad cerrada y potencialmente totalitaria. No es casualidad que los dos partidos políticos que no cayeron en el engaño demagógico de Chiapas, es decir, el PRI y el PAN, hayan obtenido el apoyo de cerca de 80% del electorado mexicano.

El gobierno que encabezara Ernesto Zedillo presenta así, retos que son a la par enormes y fascinantes, por tener un claro y

legítimo mandato democrático para gobernar y mantener a México en el camino del éxito, mismo que ya se había perfilado a fines de 1993. Se trata de un mandato para solucionar, con todo el apoyo del electorado que se manifestó en las urnas el 21 de agosto, el conflicto de Chiapas de una manera justa y racional, dentro del marco de la ley que otorga la Constitución y que ha sido refrendada por la masiva participación electoral de la pasada jornada democrática. El conflicto debe ser solucionado así, con justicia, pero también con firmeza, sin permitir ningún tipo de chantajes o intimidaciones ni transacciones al margen de la ley. Si se hace así, el próximo gobierno verá refrendado con toda seguridad, el mandato de gobierno que le ha sido conferido por el electorado mexicano. Ésa es precisamente la legitimidad de un Estado moderno, según ha quedado definida en los escritos políticos de Max Weber.

Durante su campaña, en el decálogo de política exterior, Ernesto Zedillo esbozó un proyecto para combatir el narcotráfico. El mandato, ganado en las pasadas elecciones, lo fortalecerá también para llevar a cabo esta difícil tarea y no sólo para solucionar conflictos regionales como el de Chiapas. La confianza para actuar así ya fue otorgada, tan sólo falta llevar a cabo esta parte del mandato. Lo mismo podría decirse con respecto a la necesidad imperiosa de gobernar la ciudad de México con la ley en la mano, sin privilegio alguno para nadie. La reforma del sistema de justicia en México se ha vuelto una necesidad imperiosa porque sufrió serios deterioros en la última década de gobierno. Esta reforma es también parte del mandato que obtuvo con su victoria electoral Ernesto Zedillo.

Los retos no son sencillos, el mandato da fuerza para resolverlos, pero debe hacerse siempre dentro del marco de la ley, de la división de poderes, con la participación decidida del poder legislativo que también mereció la confianza del electorado, y sobre todo del poder judicial. El orden y la estabilidad política con legitimidad constituyen preciados bienes de los sistemas democráticos desarrollados. México ya es uno de ellos, tiene pleno derecho a esos bienes, pero debe todavía luchar por ellos y construirlos fortaleciendo sus instituciones. El PRI probó en las pasadas elecciones ser una institución plenamente compatible con la nueva democracia mexicana; que es una institución política que funcionó bien,

con responsabilidad y capacidad adaptativa. Su transformación debe planearse con mucho cuidado, pues su participación en las pasadas elecciones fue decisiva para el buen éxito del proceso electoral. Lo cual implica que, al reformarse, debe excluir a aquellos grupos que han actuado ya al margen de la ley. Pero ésa es una responsabilidad que ya no corresponde al presidente de la república, sino a los nuevos dirigentes del PRI. El reto transformador es enorme, pero también hay ya expresión clara del mandato para llevar a cabo esa importante transformación.

En suma, a la altura del reclamo democrático de México y del mandato concedido a su nuevo gobierno, ha llegado el momento de actuar con audacia pero sin rupturas, con decisión pero sin exclusiones, con pleno respeto a la diversidad y al pluralismo, pero manteniendo el valor primordial del respeto a la ley, al Estado de derecho, a la Constitución y vigilando que en todo momento se mantenga íntegramente la unidad de la nación.

México y Alemania. Dos países en transición

se terminó de imprimir en julio de 1996 en los talleres
de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V.,
San Lorenzo Tezonco 244, Col. Paraje San Juan, 09830 México, D. F.
Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición
Tipografía y formación a cargo del Programa de Autoedición
de El Colegio de México. Cuidó la edición el Departamento
de Publicaciones de El Colegio de México.

