

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)  
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ)**

---

**NUEVOS CONCEPTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO EN  
ALEMANIA: APORTES PARA LA DISCUSIÓN LATINOAMERICANA**

**PROYECTO CEPAL/GTZ "DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y  
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA"**

Santiago, Chile, 2000

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1965  
4 de febrero de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**NUEVOS CONCEPTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO EN  
ALEMANIA: APORTES PARA LA DISCUSIÓN LATINOAMERICANA**

---

El presente documento fue preparado por el Señor Christian von Haldenwang, del Instituto Alemán de Desarrollo (DIE), originalmente en idioma alemán. Su traducción al español fue realizada en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

00-02-0091

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
I. INTRODUCCIÓN .....	3
II. LA NUEVA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA REGIONAL .....	5
1. ACERCA DEL TÉRMINO «REGIÓN» .....	5
2. NUEVAS EXIGENCIAS A LA REGIÓN .....	6
III. LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO REGIONAL .....	9
1. LOS CONCEPTOS .....	9
2. LA EXPERIENCIA EN ALEMANIA.....	15
3. CONCLUSIONES .....	22
IV. LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES: <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> Y LA REGIONALIZACIÓN DE COMPETENCIAS DE GESTIÓN .....	25
1. LOS CONCEPTOS .....	26
2. EL <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> Y LA REGIONALIZACIÓN.....	30
3. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN ALEMANIA .....	31
4. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES REGIONALES.....	34
5. CONCLUSIONES .....	36
V. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PARA LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO REGIONAL.....	39
1. LOS CONCEPTOS.....	39
2. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN A NIVEL REGIONAL EN ALEMANIA.....	45
3. CONCLUSIONES .....	51
VI. CONCLUSIONES: CONCEPTOS DE POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO - LA EXPERIENCIA EN ALEMANIA Y APORTES PARA LA DISCUSIÓN LATINOAMERICANA .....	53
1. LA POLÍTICA REGIONAL EN ALEMANIA .....	53
2. APORTES DE LA POLÍTICA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA: LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO REGIONAL.....	57
BIBLIOGRAFÍA .....	63
ABREVIATURAS.....	71
NOTAS .....	73

## RESUMEN EJECUTIVO

Desde mediados de los años noventa, el debate sobre la economía alemana y las exigencias de la Unión Monetaria Europea ha puesto en evidencia que las empresas y los espacios económicos enfrentan una competencia dura que impone la búsqueda de nuevas soluciones, relacionadas con la modernización de empresas y localizaciones, de las administraciones públicas y de los instrumentos de gestión política. En el diseño de estos procesos de modernización, la política regional juega un papel cada vez más importante. En el presente trabajo se discutirá sobre este tema, citando a manera de ejemplo los casos alemanes de las regiones de Stuttgart, Hannover y Emscher Lippe. Las conclusiones del estudio se relacionarán luego con el surgimiento de políticas territoriales de desarrollo en América Latina.

Al igual que lo acontecido con los demás países de la OCED, en los últimos años en Alemania ha tenido lugar una redefinición y un traspaso de funciones de la política de desarrollo. La ganadora de este proceso ha sido la región. Esta se entiende como una estructura espacial caracterizada por encadenamientos económicos identificados y marco de referencia de intervenciones de la política territorial de desarrollo. En esta área, aún poco regulada, se aplican nuevos conceptos de modernización institucional y gestión económica que apuntan a mejorar las condiciones locales para las actividades empresariales innovadoras y a desarrollar ventajas específicas de la localización, en el marco de visiones estratégicas de desarrollo.

La política territorial de desarrollo debe orientarse a la demanda efectiva de servicios económicos por parte de las empresas existentes, además de apuntar a la gestión estratégica de dicha demanda. Ninguna de estas funciones es de competencia exclusivamente regional. La política territorial de desarrollo es una típica tarea transversal que implica competencias de todos los niveles políticos. La gran dinámica de la creación de instituciones regionales es una prueba de la reorientación de las perspectivas de la política territorial de desarrollo que opera en tres direcciones: Primero, se descentralizan funciones antes eran asumidas por las autoridades federales, para aprovechar las ventajas de una mayor proximidad al cliente y poder reaccionar mejor a requerimientos específicos. Segundo, en el marco de cooperaciones intercomunales, se unen competencias de las comunas para obtener ventajas de escala y mejorar la efectividad de las medidas. Tercero, se crean instituciones regionales como escenario para la cooperación entre actores públicos y privados, con el objeto de impulsar la formulación de visiones de desarrollo y movilizar recursos endógenos.

Con relación a la redefinición y el traspaso de las funciones de la política territorial de desarrollo se crean espacios políticos regionales, en los que interactúan actores privados y públicos, tanto locales como nacionales y supranacionales. En un principio, estos procesos ocurren sin pauta previa; son reacciones locales específicas a nuevos incentivos para la coordinación y cooperación. El actual desafío de la política regional en Alemania consiste en integrar grupos de actores e intereses políticos muy diferentes en el marco de estrategias lo más coherentes posible.

En América Latina, en el marco de la descentralización de competencias hacia comunas y regiones, cada vez más se entiende el desarrollo como un proceso que depende de las condiciones e instituciones locales y regionales. Este proceso va acompañado de un cambio en la estrategia de desarrollo: en muchos países del continente existe interés en complementar, mediante un enfoque territorial de desarrollo, las dos perspectivas de fomento productivo predominantes: el fomento orientado a la exportación en beneficio de las empresas modernas y el fomento de la micro y pequeña empresa orientado a combatir la pobreza. En este contexto, desde la experiencia en Alemania, el autor realiza una serie de reflexiones sobre su eventual aplicabilidad para el caso de América Latina. A continuación se presentan algunas de las principales conclusiones en este sentido.

En la actualidad, las comunas y regiones latinoamericanas asumen una serie de funciones de la política territorial de desarrollo (responsabilidad por la infraestructura vial local y regional; servicios públicos de infraestructura;

planificación regional; ordenamiento territorial; importantes competencias en el sistema educacional; así como competencias tributarias relacionadas con actividades empresariales). En este sentido, cabe destacar que las comunas y regiones no siempre están preparadas ni equipadas adecuadamente para asumir funciones de la política territorial de desarrollo en forma efectiva. No obstante, en el marco de la descentralización puede apreciarse un creciente interés de los actores locales y regionales por una gestión autónoma de su desarrollo. Esta dualidad entre las crecientes exigencias y las limitadas posibilidades de una compatibilización efectiva de políticas territoriales de desarrollo de los diferentes niveles del sistema político, existe una brecha que requiere una reforma institucional adicional que significa:

- **La movilización de recursos endógenos:** Desde nueva perspectiva de la política territorial moderna de desarrollo regional, la asignación de recursos de fomento no está dirigido directamente a un equilibrio interregional de poder económico y adquisitivo, sino a la movilización de los recursos endógenos, la creación de ventajas específicas de localización y el mejoramiento de la calidad de los servicios económicos.

- **La integración en mercados globalizados:** Como lo demuestran algunas experiencias en Alemania, una política territorial de desarrollo moderna, no apunta sólo al fomento de la exportación y la cooperación local entre empresas, sino que apoya el encadenamiento suprarregional de la economía a través del *marketing* para localizaciones, bolsas de cooperación, etc. En este contexto, resulta importante no descuidar las exigencias y oportunidades derivadas de la integración en los mercados mundiales en beneficio de una perspectiva de desarrollo meramente local.

- **Cambios en la estructura de incentivos:** Aun en tiempos de descentralización, muchas comunas y regiones latinoamericanas participan solo parcialmente de los éxitos empresariales locales. Las medidas de la descentralización fiscal que apuntan a una mayor vinculación de la recaudación local y regional de recursos con la economía local, pueden contribuir a una reforma de las estructuras de incentivos. Por cierto, en vista de la gran heterogeneidad socioeconómica, en muchos países del continente debe garantizarse la prestación de un mínimo de servicios básicos y de infraestructura en la totalidad del país.

- **El fortalecimiento del nivel intermedio:** A través del concepto de política regional orientada a la competitividad se describe, entre otras, la transición desde una política de oferta centralizada hacia una política de demanda descentralizada de fomento. Para ello se requiere de instituciones que estén en condiciones de asumir en forma efectiva las funciones de mediación necesarias entre el nivel local y las instituciones del Estado central. Se espera que el nivel intermedio de los sistemas políticos de América Latina, al igual que en el caso de la República Federal de Alemania, continúe diversificándose institucionalmente.

Finalmente, para que en el nivel regional los servicios económicos se presten efectiva y eficientemente, los sistemas político y económico debe contar con instituciones en funcionamiento – tanto en el sector público como en el privado. Aquí no sólo juegan un papel importante las regulaciones macroeconómicas, sino también las macropolíticas (sistemas jurídicos, regímenes electorales y de partidos, regulación de relaciones laborales, creación de organizaciones sociales de intereses). Los actores externos también pueden contribuir al fortalecimiento de instituciones orientadas a la competitividad. Teniendo en cuenta las tendencias de desarrollo descritas, sería del todo recomendable que se le siga asignando una gran importancia a este fortalecimiento institucional.

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la mayoría de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) ha traspasado funciones de la política territorial de desarrollo hacia las instituciones ubicadas por debajo del nivel del Gobierno Central.<sup>1</sup> Con este fin, se han creado o fortalecido múltiples instituciones de carácter regional. Alemania no se ha quedado atrás. Por el contrario, beneficiada por su estructura federal, se ha convertido en un líder de este desarrollo. Hoy en día se espera de las instituciones regionales que apoyen procesos de reestructuración dentro de las empresas, promuevan las cooperaciones entre diferentes empresas, establezcan relaciones de cooperación entre actores públicos y privados y coordinen las políticas tradicionales de fomento económico de la Unión Europea, del Estado Nacional, de los Estados Federados y de las comunas.

En el presente estudio se afirma que el nuevo atractivo de las regiones se debe a que en este ámbito se entrelazan tres diferentes procesos de modernización:

- **La modernización de empresas y localizaciones** constituye en Alemania una importante razón para crear instituciones regionales. Si bien la dinámica propia de los mercados juega un papel central en la creación de espacios económicos y “*clusters*” industriales,<sup>2</sup> la transformación de estructuras económicas con miras hacia la competitividad global de empresas y localizaciones exige, tal como se mostrará, una política proactiva de creación de externalidades locales positivas.<sup>3</sup> Es decir, la regionalización no se entiende aquí como una dinámica complementaria a la globalización, que se produce espontáneamente por las fuerzas del mercado, sino como el resultado de procesos políticos de toma de decisiones. La región pasa a convertirse en actor con relación a la competencia entre los espacios económicos.
- **La modernización de las administraciones públicas** es una respuesta a los problemas de eficiencia y eficacia de la gestión político—administrativa. La crisis fiscal de las entidades públicas obliga a racionalizar la organización administrativa y la oferta de servicios. La interrelación de los centros urbanos con su entorno da origen a incentivos para fortalecer las relaciones de coordinación y cooperación. Cabe agregar que la prestación de bienes y servicios económicos supera, a menudo, las competencias y capacidades de determinadas comunas. La regionalización de funciones, tal como se sostiene más adelante, permite la obtención de economías de escala, facilita la formulación de modelos estratégicos de desarrollo, orientados al bien común y puede, a su vez, tener efectos reformadores sobre las comunas.
- **La modernización de la gestión política** tiene lugar en el marco de una revisión de los instrumentos estatales tradicionales y de una reorganización de las relaciones entre actores públicos y privados. En este contexto, los servicios de mediación y moderación pasan a ser un elemento cada vez más importante dentro de las prestaciones de las instituciones políticas. En la siguiente sección, la regionalización se describe como un proceso de reformas que apuesta a la aplicación de nuevos instrumentos cooperativos de gestión. De suma importancia para la gestión del cambio estructural es la pregunta: ¿de qué modo puede motivarse a los actores regionales a participar en la generación de bienes públicos y economías de escala, en la generación de visiones estratégicas de desarrollo y en la puesta en marcha de reformas orientadas al bien común?

El objeto de investigación de este estudio es la gestión política del cambio estructural en el nivel regional. Por “cambio estructural” se entiende un proceso de transformación que se produce debido a la modificación de las actividades económicas de una localización (a menudo, la decadencia de los principales sectores de la economía tradicional) y que afecta a todas las áreas sociales. Hasta finales de los años ochenta, el tema del cambio estructural se limitaba a las antiguas zonas industriales del norte y occidente de la República Federal de Alemania. Sin embargo, en los años noventa se produjo un cambio debido a los problemas originados por la reconstrucción en los nuevos Estados Federados y a la disminución de la actividad en las regiones industriales líderes.

Con este desarrollo comenzaron a aplicarse nuevos modelos de modernización institucional y gestión económica en la política regional. En esta perspectiva, la política territorial de desarrollo debe apuntar a organizar la competencia entre espacios económicos como competencia de calidad y no como competencia de *dumping* y subvenciones. Esto significa que la política territorial de desarrollo regional no se determina exclusivamente por los precios de los servicios públicos y/o factores de producción (costos de inmuebles y terrenos para fábricas, infraestructura básica, impuestos, tasas, salarios), sino más bien debe orientarse a la creación de ventajas específicas de la localización y/o al amplio mejoramiento de las condiciones de la localización para actividades empresariales innovadoras, en el marco de visiones estratégicas de desarrollo.

En este contexto, por medio de una discusión sobre los tres procesos de modernización antes esbozados, se pretende lograr la integración de éstos en un marco común de análisis y la demostración mediante casos, llegando a una evaluación realista de las posibilidades y límites de la política territorial de desarrollo de las instituciones regionales, que pueda luego ser de utilidad, tanto para las respectivas políticas de reforma institucional como para la cooperación al desarrollo.

## II. LA NUEVA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA REGIONAL

### 1. Acerca del término «Región»

En Alemania, la política regional no es una creación reciente: ya en 1920 al Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk se le concedió la competencia de planificación sobre 53 municipios en la zona industrial de la Cuenca del Ruhr.<sup>4</sup> La política regional tradicional tenía una dimensión de planificación que en la mayoría de los Estados Federados era y es asumida por las autoridades de nivel medio (distritos, etc.), así como una dimensión de política estructural, cuyo objetivo primordial era “establecer condiciones de vida parejas para todos”.<sup>5</sup> En este sentido, una característica de la política regional tradicional es el intento de dirigir impulsos exógenos de desarrollo hacia zonas con problemas económicos estructurales.<sup>6</sup>

Aun hoy en día se asocia la política regional a la idea de una reducción de las desigualdades regionales en materia de desarrollo.<sup>7</sup> Al mismo tiempo, puede apreciarse un aumento de la dinámica y una mayor diferenciación en la creación de instituciones regionales. Bajo el término regiones se comprenden figuras tan distintas como lo son las Conferencias Regionales de Renania del Norte-Westfalia, la región industrial de Baden—Württemberg o la Iniciativa de biotecnología “BioTop” de Berlín y Brandenburgo. Hoy en día, la mayoría de los organismos públicos, pero también cada vez más instituciones científicas y empresas privadas, se han incorporado a múltiples iniciativas y redes regionales que a veces coexisten de forma totalmente independiente unas de otras, poseen horizontes de tiempo absolutamente distintos y, con relativa frecuencia, un carácter *ad—hoc* claro (es decir, se crearon para conseguir recursos). Por esta razón, resulta difícil hacer entender el objeto de la investigación, esto es la «región», de manera uniforme.

En el presente estudio, el término «región» se entiende como un nivel subnacional en el cual tienen lugar políticas territoriales de desarrollo orientadas a la competitividad. Esta definición de trabajo (por cierto, no siendo la única posible) pone énfasis en actividades de política económica regional. A continuación, se entenderán las instituciones regionales como sistemas políticos de regulación permanentes, que cuentan con una estructura organizacional propia. Algunos de los conceptos pertinentes se aplican también en el nivel local o de Estados Federados, pero en la mayoría de los casos, se trata de una gestión política por encima del nivel comunal y por debajo del nivel de los Estados Federados. Con el término política queda además claro que aquí no se está hablando del fomento empresarial en el sentido más estrecho, sino de la gestión del cambio estructural en el nivel regional, orientado al bien común.

La observación de que las condiciones subnacionales influyen en la creación, la elección de localizaciones y la capacidad innovadora de las empresas, es el punto de partida de la política regional orientada a la competitividad. En su estudio sobre las ventajas competitivas en el nivel nacional, Porter llama la atención sobre este hecho: “Las discusiones acerca de las políticas para fortalecer la competitividad están concentradas en el gobierno nacional o en las circunstancias macronacionales. Tanta o más atención es necesario colocar en los niveles regional y local, en áreas tales como educación, infraestructura, regulación local, iniciativas de investigación local e información”.<sup>8</sup>

A menos que se confíe exclusivamente en las fuerzas del mercado, cada cambio estructural orientado a la competitividad pone como condición previa la existencia de una política territorial de desarrollo, en otras palabras, la modificación de los factores propios de la localización. Este tema se abordará más detalladamente posteriormente. Por un lado, la política territorial de desarrollo debe guiarse por la demanda efectiva de servicios económicos por parte de las empresas existentes y por otro, debe apuntar a la gestión estratégica de esa demanda. Ninguna de estas funciones es de competencia exclusivamente regional: La política territorial de desarrollo es una típica tarea transversal que implica competencias de todos los niveles políticos, desde la Unión Europea, hasta la comuna. Precisamente por esta razón, es que los servicios de coordinación y mediación juegan un importante papel en esta área política. La gran dinámica de la creación de instituciones en el nivel regional es una prueba de la reorientación de las perspectivas de la política territorial de desarrollo que opera en tres direcciones:

- Primero, se *descentralizan* las funciones en la política territorial de desarrollo que antes eran asumidas por las autoridades federales o de los Estados Federados, a fin de aprovechar las ventajas de una mayor proximidad al cliente y/o poder reaccionar mejor frente a requerimientos específicos.
- Segundo, se *reúnen* las competencias comunales en el marco de cooperaciones entre comunas, para obtener ventajas de las economías de escala y mejorar la efectividad de las medidas.
- Tercero, se crean instituciones regionales como escenario para la cooperación entre *actores públicos y privados*, con el objeto de poder impulsar la formulación de visiones de desarrollo y movilizar recursos endógenos.

Hoy en día en Alemania, el asumir funciones de la política territorial de desarrollo regional incluye un amplio espectro de medidas orientadas a la competitividad, desde la coordinación intercomunal del ordenamiento territorial, pasando por medidas específicas de transferencia tecnológica y capacitación, hasta llegar a la formulación de complejos modelos de desarrollo y la integración política de actores sociales.

## **2. Nuevas exigencias a la Región**

Junto con el traspaso de funciones de la política territorial de desarrollo se crea una enorme diversidad de espacios políticos regionales difícil de visualizar, en los que interactúan actores privados y públicos, tanto locales como nacionales y supranacionales. En un principio, muchos de los procesos se producen sin pauta previa; son reacciones locales específicas a nuevos incentivos para la coordinación y cooperación. El actual desafío de la política regional en Alemania consiste en integrar grupos de actores e intereses políticos muy diferentes en el marco de estrategias lo más coherentes posible. A raíz de ello, la región debe responder a las nuevas exigencias de los siguientes actores.

### **2.1. Las empresas**

Por el lado de las empresas, el traslado de partes de la producción y de servicios hacia otras empresas significa, por una parte, asignar mayor significado a las redes regionales de proveedores y a las relaciones de cooperación entre empresas, a través de las cuales se pueden aprovechar las ventajas de la aglomeración, obtener un ahorro de los costos y estimular innovaciones. Sin embargo, por otra parte, contribuye a la disolución de los encadenamientos regionales y acelera adicionalmente el cambio estructural, cuando las empresas recurren cada vez más al *global sourcing*.<sup>9</sup>

Ambas tendencias de desarrollo traen consigo nuevos requerimientos de la política territorial de desarrollo, máxime cuando los métodos modernos de producción (*just in time, total quality management, lean production*) exigen aun más de la calidad de la localización (infraestructura, gestión de zonas económicas, capacitación profesional). Además, la aceleración de la velocidad de las innovaciones con mayor presión competitiva, hace necesario aumentar la dinámica de las reestructuraciones en las empresas y reducir los costos administrativos y burocráticos, por ejemplo mediante procedimientos de aprobación más eficientes.<sup>10</sup> Las regiones se ven sometidas finalmente a una competencia cada vez mayor entre los espacios económicos, sobre todo en aquellos rubros con menores exigencias específicas de localización.

### **2.2. Las asociaciones gremiales, cámaras, sindicatos**

En muchas partes, la creación de instituciones regionales se origina a partir de iniciativas de asociaciones industriales, cámaras o sindicatos. En las actividades de estas organizaciones, a menudo, se combinan intereses orientados al bien común con intereses particulares. En general, un objetivo importante de las iniciativas es acceder a los procesos políticos de toma de decisiones, para poder influir sobre la gestión del cambio estructural. A ello se asocia la expectativa de poder procesar mejor los efectos internos del cambio económico estructural (fuga de miembros, debilidad conceptual, déficit de representación). Aparte de la defensa de intereses específicos de la asociación, se suelen ocupar de los efectos sociales y ocupacionales resultantes del cambio estructural. Además, con relativa frecuencia, las asociaciones y cámaras aportan importantes recursos para la economía territorial (capacitación, información, coordinación, marketing), muchas veces en cooperación con organismos públicos.

### **2.3. Los actores socio—políticos**

Tratándose de los actores socio—políticos (iniciativas ciudadanas, grupos a favor de la protección del medio ambiente y de la naturaleza, etc.) a menudo, el uso del medio ambiente por parte de las empresas (aprovechamiento de superficies, contaminaciones etc.) crea importantes incentivos para realizar actividades. Además, en la puesta en marcha de las políticas y en el diseño de modelos de desarrollo influyen los conocimientos culturales, organizacionales y técnicos de las organizaciones cívicas. Como resultado de los

procesos de privatización y desregulación, estas organizaciones asumen nuevas funciones (ofertas de actividades culturales y de recreación, política social y educacional) que pueden tener considerables efectos sobre la calidad de la localización. Con relativa frecuencia, la elección de la localización por parte de las empresas se ve influenciada de manera determinante por los llamados factores “blandos” de la localización. Por éstos se entienden aquellos factores que determinan la calidad de vida de la población residente, entre ellos también de los ejecutivos de las empresas.<sup>11</sup> Para una buena infraestructura social (clubes, agrupaciones vecinales, etc.), para la oferta cultural, las condiciones habitacionales, la calidad del medio ambiente y las posibilidades de recreación, es de absoluta importancia tanto el entorno regional como también la participación activa de grupos socio—políticos, un desarrollo que podría fortalecerse, aun más, en el futuro.

#### **2.4. Las comunas**

Los municipios son los actores claves en la creación de instituciones en el nivel regional. En su calidad de prestadores tradicionales de importantes servicios de la política territorial de desarrollo, las comunas, al igual que las regiones, evidencian actualmente “*un distanciamiento cada vez mayor entre la prosperidad microeconómica y el bienestar regional*”,<sup>12</sup> en relación con los efectos ocupacionales (locales y absolutos) como también con la recaudación tributaria de las entidades públicas. En este sentido, las comunas se ven a menudo ante un dilema: los efectos fiscales, sociales y ecológicos, producto del cambio estructural deben amortiguarse, pero al mismo tiempo deben otorgarse prestaciones a empresas innovadoras, orientadas a la competitividad, con el fin de facilitar y orientar la transformación estructural. De esta situación se originan los incentivos para un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en los espacios económicos regionales, a través de cooperaciones entre actores públicos y privados. La crisis presupuestaria de las comunas en los años noventa ha permitido impulsar además “*la racionalización institucional interna*”<sup>13</sup> y hacer más atractiva la obtención de economías de escala en las prestaciones económicas, fomentando de esta manera la cooperación intercomunal.

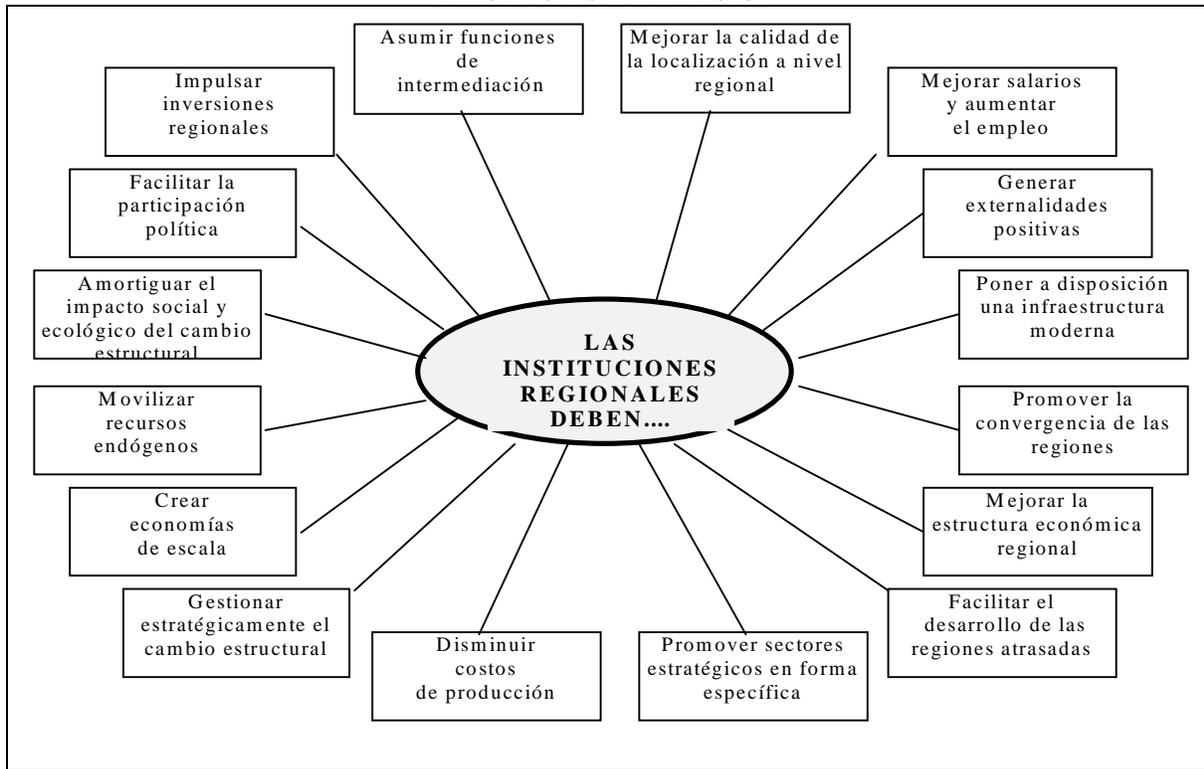
#### **2.5. Los Estados Federados**

En muchos casos, los Estados Federados tienen que orientar el cambio estructural de las industrias tradicionales (la explotación minera, acero, astilleros, pero también la construcción de maquinarias y automóviles). Con relativa frecuencia, esta tarea sobrepasa las fronteras de los mismos Estados Federados e incluso del país. En el caso de los nuevos Estados Federados, existe el problema adicional de la necesidad de revertir el proceso de la desindustrialización, después de la reunificación. Finalmente, las ciudades—estados (Berlín, Hamburgo, Bremen) se encuentran ante el desafío de tener que armonizar sus políticas de desarrollo e infraestructura con las comunas adyacentes. Para estos problemas una solución es, el traspaso de competencias de la política de desarrollo a grupos de actores regionales, para poder detectar mejor las fortalezas y debilidades de los espacios económicos locales y desarrollar alternativas estratégicas. Por esta razón, muchos de los Estados Federados aparecen como iniciadores de agencias o conferencias regionales de desarrollo con una amplia gama de funciones.<sup>14</sup> La Conferencia Ministerial de Ordenamiento Territorial apoya la elaboración de planes de desarrollo regionales. A menudo, los niveles administrativos medios (gubernaciones provinciales o distritales) de los Estados Federados juegan un importante papel como catalizadores de procesos de coordinación regional. Cabe agregar que los mismos Estados Federados asumen el estatus de región en temas políticos de envergadura, por ejemplo frente a la Unión Europea<sup>15</sup> o en el marketing global de localizaciones.<sup>16</sup>

#### **2.6. El nivel nacional**

La participación en la tarea colectiva del Estado Nacional y los Estados Federados “Mejoramiento de la Estructura Económica a Nivel Regional” (GRW) está consagrada en la Ley Fundamental (Art. 91 a). A partir de 1991 se incorporaron los nuevos Estados Federados. En 1997 éstos recibieron 5,7 mil millones de marcos, aproximadamente un 89% de los fondos efectivos de la GRW. Desde el 24° plan—marco de la GRW de 1995 se está impulsando la elaboración de planes integrales de desarrollo regional<sup>17</sup> mediante proyectos piloto y proyectos concursables, tales como el concurso “Regiones del futuro” del Estado Nacional. Con la modificación de la Ley sobre Ordenamiento Territorial, en 1998, se estableció el instrumento “Planes regionales de ordenamiento territorial”. A través de éstas y otras medidas, el Estado Nacional ofrece incentivos para la institucionalización de instrumentos políticos en el nivel regional. La privatización de empresas federales de servicios (telecomunicaciones, ferrocarriles), así como elementos de competencia en la política tecnológica (“BioRegio”), del ordenamiento territorial sostenible (“Regiones del futuro”) y del fomento de la innovación (“InnoRegio”) exigen una mayor capacidad de gestión política de las regiones. Por otra parte, los espacios de gestión del Estado Nacional se reducen en algunas áreas tradicionales de la política macroeconómica (política monetaria, tributaria y de comercio exterior), como consecuencia de la globalización e integración europea.

Diagrama  
EXIGENCIAS A LA REGIÓN



### 2.7. La Unión Europea (UE)

La Unión Europea es un actor cada vez más importante para la política territorial de desarrollo. Si bien la convergencia económica y de ordenamiento territorial de las regiones forma parte desde un comienzo de los objetivos de la Comunidad (Art. 130 del Tratado de la CEE)<sup>18</sup>, las regiones registran desde la segunda mitad de la década de los años ochenta (extensión de la Comunidad Europea hacia el sur) un claro aumento de su importancia. Actualmente la Comisión está elaborando un "Concepto Europeo para el Ordenamiento Territorial" que servirá a los países miembros como orientación no obligatoria para su planificación territorial.<sup>19</sup>

Más importante es el hecho de que la Unión Europea ofrece una serie de incentivos materiales para la creación de instituciones en el nivel regional. En el marco de los Fondos Estructurales Europeos<sup>20</sup>, tiene prioridad el apoyo a las regiones atrasadas. Entre 1994 y 1999 se habrá empleado en este objetivo alrededor de un 68% de los fondos transferidos. En este contexto, también se promueve la elaboración de planes de desarrollo regional.<sup>21</sup> A través de iniciativas de la Comunidad, "medidas innovadoras"<sup>22</sup> y proyectos piloto (por ej.: pactos territoriales de empleo), la Unión Europea crea además incentivos para que las regiones se conviertan en actores políticos con capacidad de obtener recursos (y no solamente como entidades para realizar actividades administrativas). Por lo demás, dado que la ayuda europea a las regiones está fuertemente ligada a la del Estado Nacional, el plan—marco anual de la GRW debe ser aprobado por la Comisión de la Unión Europea, en el marco del control de las políticas de fomento productivo.

### III. LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO REGIONAL

En esta sección se afirma que las instituciones regionales en Alemania están cada vez más activas en el mejoramiento de la calidad de las localizaciones y la competitividad de las empresas. La gran dinámica de la creación de instituciones en el nivel regional, obedece al hecho de que el cambio estructural genera problemas que no pueden ser solucionados adecuadamente en otros niveles políticos. Esto se debe, por un lado, a la naturaleza misma de los problemas, que en parte son de carácter regional y, por otro, a una mayor institucionalización de los otros niveles, lo que dificulta una reacción flexible a las nuevas exigencias de gestión y la puesta en marcha de nuevos instrumentos políticos.

Las exigencias de las empresas a la calidad de su localización aumentan de acuerdo con la intensidad tecnológica de sus productos, la modernización de los procesos productivos y la complejidad de sus relaciones interempresariales. Los factores de producción, tales como la información y el capital, así como la existencia de materias primas en el nivel local, son cada vez menos determinantes para la elección de la localización de las empresas y las posibilidades de desarrollo de una región. Encuestas realizadas a empresarios revelan que, en las localizaciones, se les atribuye mayor importancia a los siguientes factores:<sup>23</sup>

- al volumen de los mercados, potencial de ventas y proximidad a los mercados de consumo;
- a la calidad del lugar en términos de arriendos y costos de construcción, infraestructura de transportes y acceso);
- al sector público (instrumentos de fomento, impuestos y tasas, oferta de prestaciones y servicios por parte de la Administración Pública);
- al mercado laboral (nivel de capacitación, salarios y sueldos, formación profesional);
- a la estructura económica de la localización y su desarrollo (tamaño del sector, oferta/calidad de servicios, crecimiento, calidad de la investigación y el desarrollo).
- a la calidad de vida en la localización (ofertas de actividades culturales y de recreación, atención médica, educación).

Paralelamente, aumentan las exigencias a la gestión política regional: ésta debe preocuparse de la orientación estratégica, pero también del impacto social y ecológico del cambio estructural y mejorar la calidad de la localización. En la competencia con otros espacios económicos, deben tenerse en cuenta los intereses de las empresas, que a menudo trabajan con horizontes de muy corto plazo. Al mismo tiempo, debe existir una gestión estratégica a largo plazo que considere y coordine los intereses y las actividades políticas de los diferentes actores sociales.

#### 1. Los conceptos

##### 1.1. Cluster

Un importante punto de partida para la discusión sobre la política del fomento productivo en el nivel regional es el debate sobre los *clusters* industriales. El término se refiere a la concentración espacial de empresas con un determinado perfil de especialización y una gran densidad de interacciones entre las empresas.<sup>24</sup> Estas se concentran en un lugar para economizar costos. Estas economías pueden lograrse en función de diferentes factores<sup>25</sup> tales como: el acceso a recursos naturales; la disponibilidad de mano de obra calificada; la disponibilidad de insumos manufacturados producidos en el mismo lugar; los efectos de *spill-over* localmente limitados (por ej.: a través del intercambio de informaciones); y la concentración espacial de la demanda

En este contexto, las empresas logran bajar los costos de producción, por una parte, a través de las economías de escala internas y, por otra, con externalidades positivas que se generan por la cercanía con otros sujetos económicos - *agglomeration economies*. Estas últimas se distinguen por ser válidas para todos los rubros económicos de una localización (*urbanization economies*; ejemplo: infraestructura vial de una localización) o bien sólo en un determinado rubro (*localization economies*; ejemplo: mano de obra disponible a nivel local con un perfil específico de calificación). La discusión sobre la creación de *clusters* se relaciona especialmente con *localization economies*.

El enfoque anterior explica el fenómeno de la creación de *clusters*, que por lo demás no es nuevo, desde una perspectiva microeconómica. También ofrece argumentos para la creación de *clusters* en el marco del desarrollo de nuevas cadenas de valor.<sup>26</sup> Sin embargo, con ello se ha dicho poco, tanto sobre el apoyo estratégico de *clusters* en el marco de las políticas dirigidas al desarrollo de espacios económicos como sobre la competitividad y capacidad innovadora de los *clusters* existentes.

Existen diferentes tipos de *clusters* y muchos de éstos cuentan con pocas posibilidades de innovación tecnológica y organizacional. Además existen distintas posibilidades de reaccionar a una mayor presión competitiva con estrategias no innovadoras como la reducción de la competencia limitando el acceso de otras empresas a los mercados, el desplazamiento a otros mercados menos competitivos y el abandono de líneas de producción

Por cierto, la presión competitiva también puede conllevar innovaciones de procesos, productos u organizaciones. Sin embargo, estas no mejoran automáticamente la competitividad del *cluster* regional: especialmente en el caso de *clusters* que están dominados por grandes empresas o empresas que actúan en el nivel global (*global players*), la reducción de cadenas regionales de valor debido a encadenamientos supraregionales y al *global sourcing* de las empresas, es un elemento central del cambio estructural en la actualidad.

La profundización de cadenas de valor existentes o la reorientación a nuevas cadenas es de hecho un esfuerzo que no puede preverse de antemano en todos los *clusters*. En una serie de recientes estudios se están analizando desde mediados de los años ochenta las condiciones del éxito de los *clusters* empresariales y desde esa perspectiva, se están revisando las exigencias de gestión político—administrativa en el nivel regional. El concepto central de este debate son los *industrial districts*.<sup>27</sup>

### 1.2. *Industrial districts*

Los «*industrial districts*» se distinguen por su gran competitividad, a pesar de estar caracterizados por pequeñas y medianas empresas que además pueden operar en rubros tradicionales y con técnicas de producción, en gran parte, también tradicionales.<sup>28</sup> Las empresas se especializan dentro de la cadena de valor y coordinan la gama de productos<sup>29</sup>. El intercambio intensivo de informaciones a través de relaciones de cooperación entre las empresas se considera como principal criterio de éxito para la competitividad de los *industrial districts*.<sup>30</sup> Esto es apoyado por una densa red de instituciones políticas, sociales y culturales. Según Sengenberger/Pyke, los *industrial districts* se caracterizan por los siguientes elementos:<sup>31</sup>

- una red eficiente, conformada fundamentalmente por pequeñas y medianas empresas de un rubro industrial. Integración regional de la cadena de valor;
- gran disposición de cooperación por parte de las empresas, intercambio de informaciones;
- una organización interna de trabajo flexible con personal altamente calificado y motivado, elevado nivel de salarios y relaciones de cooperación entre trabajo y capital;
- una alta densidad de servicios complementarios (investigación y desarrollo, infraestructura, capacitación)

Extendiendo el debate sobre el fordismo, algunos autores entienden el concepto *industrial district* como un nuevo paradigma de la política industrial con percepciones regionales y/o mesoinstitucionales. En efecto, este concepto pone más el acento en aquellas condiciones de la actividad empresarial que tienen un carácter local y/o regional.<sup>32</sup> Enfatiza la importancia de los *clusters* empresariales diferenciados, instituciones mediadoras en el ámbito de las empresas y de las relaciones de confianza establecidas culturalmente para la gestión exitosa en los mercados globales.

No obstante, aquí se corre el peligro de realzar un modelo específico y claramente pretencioso de organización de procesos productivos como modelo de desarrollo, sin que existan o puedan crearse en todas partes las condiciones para su aplicación práctica. Hasta ahora, las características de los *industrial districts* parecen ser de aplicación general únicamente en algunas regiones industriales, pero citadas con frecuencia (en primer lugar el Silicon Valley de California y “La Tercera Italia” de la región Emilia Romagna). Al analizar otras regiones más de cerca, éstas satisfacen el modelo a lo sumo parcialmente (ver cuadro 1).

Cuadro 1  
¿ES BADEN-WÜRTTEMBERG UN *INDUSTRIAL DISTRICT*?

Según Herrigel (1993), Baden-Württemberg se debe considerar como un *industrial district*, al menos en lo que se refiere a su industria de construcción de maquinarias. Sin embargo, los elementos mencionados anteriormente, sólo se encuentran en forma parcial:

1. No es posible constatar un predominio de la pequeña y mediana empresa en los rubros industriales principales de Baden—Württemberg, como son la construcción de automóviles y maquinarias, así como la electrotecnia como industria proveedora. El tamaño promedio de las empresas es aproximadamente similar al resto de Alemania. Sólo en el rubro de la construcción de maquinarias, las pequeñas y medianas empresas juegan un papel concretamente más importante.
2. El criterio de la integración regional de los procesos de generación de valores corresponde a la realidad. No obstante, las relaciones de cooperación entre diferentes empresas existen más bien en forma vertical que horizontal. Respecto a lo último, Baden—Württemberg no se diferencia mucho de otras regiones.
3. En particular, en las pequeñas y medianas empresas se observan a menudo estructuras gerenciales sobredimensionadas, jerárquicas y paternalistas. El nivel de los salarios, los estándares sociales y la estabilidad laboral siguen siendo altos en Baden—Württemberg y las relaciones entre trabajadores y empleadores estrechas y cooperativas. En materia de escolaridad y formación profesional de los trabajadores, Baden—Württemberg no se diferencia mayormente del nivel promedio general en la RFA.
4. Las estrechas relaciones entre empresas y organizaciones públicas y privadas en las áreas de capacitación, financiamiento, fomento económico y representación de intereses son, en efecto, características para Baden—Württemberg. La política industrial del gobierno de este Estado Federado promueve la orientación práctica de los Institutos Técnicos Superiores y Academias profesionales a través de una gran densidad regional con institutos relativamente pequeños. El apoyo a la pequeña y mediana empresa es de gran envergadura (Fundación Steinbeis). Por cierto, también en otras regiones industriales de Alemania se observan estrechas relaciones en esta área.

Fuente: Braczyk / Schienstock / Steffensen (1996); Heidenreich / Krauss (1996); Semlinger (1996)

Tampoco está absolutamente establecido que la organización de los procesos productivos según el modelo de los *industrial districts* traiga consigo, en todo caso, ventajas competitivas. Puede ocurrir que la coordinación de empresas de un determinado *cluster*, que se apoye institucional y culturalmente, tenga mucho sentido en mercados nuevos y dinámicos o nichos de mercados con exigencias especiales, pero cuando se trata del cambio estructural de espacios económicos en respuesta a nuevas condiciones de competitividad, las estructuras existentes de redes<sup>33</sup> y las visiones de desarrollo tradicionales,<sup>34</sup> sin duda, pueden provocar también efectos bloqueadores de innovaciones y entorpecer la adaptación necesaria. En este contexto, Grabher<sup>35</sup> distingue entre bloqueos de desarrollo (*lock—ins*) funcionales, cognitivos y políticos.

A pesar de las consideraciones anteriores, el modelo de los *industrial districts* ha marcado en forma decisiva la discusión actual sobre las exigencias de procesos innovadores de adaptación de *clusters* empresariales y espacios económicos. Debe reconocerse que este modelo ha permitido dirigir la mirada hacia ámbitos y modelos de gestión subnacionales dentro del cambio estructural.<sup>36</sup> Entretanto, las sugerencias que se desprenden de este debate han confluído en una serie de otros conceptos cuyo tema central es el fomento y la mediación de los procesos de reestructuración, tanto internos de la empresa como de su entorno (instituciones económicas, etc.).<sup>37</sup> A riesgo de subestimar diferencias conceptuales y borrar las delimitaciones mutuas, es posible identificar algunos factores integrales que, en la mayoría de los enfoques, influyen positivamente sobre la competitividad y la orientación innovadora de las empresas y los espacios económicos.

### 1.3. La cooperación entre empresas

La calidad e intensidad de la cooperación entre las empresas es un importante factor competitivo. Desde el punto de vista de las empresas, la cooperación puede ofrecer cuatro ventajas estratégicas:<sup>38</sup>

1. La obtención de utilidades producto de economías de escala (redes de proveedores, *marketing*, sistemas integrados de insumos, producción);
2. El acceso a tecnologías y *know—how* del socio contraparte, a través de lo cual puede acelerarse la velocidad de las innovaciones de procesos y productos;
3. La reducción del riesgo de la empresa al tener acceso a mejor información, compartir costos de transacción, etc.;
4. Posibilidades de una mayor influencia sobre los mercados a través de la actuación conjunta.

Entretanto, a éstas se contraponen costos y riesgos estratégicos que no deben desatenderse:

1. Costos de coordinación y gestión que siempre se generan en las cooperaciones;
2. El posible perjuicio de la propia posición competitiva (por ejemplo, a través de la transferencia no deseada de *know—how*);
3. El riesgo de desmejorar la posición de negociación frente al socio contraparte debido a relaciones de dependencia unilaterales.

Las cooperaciones entre empresas se diferencian según si se dan en forma horizontal (entre empresas con actividades comparables en la cadena de valor) o verticalmente (cooperaciones dentro de la cadena de valor). La cooperación horizontal (por ejemplo, en el marco de alianzas estratégicas, *joint—ventures* y redes empresariales) es un tema central del concepto de los *industrial districts*. De acuerdo con esto, en particular las pequeñas y medianas empresas, pueden sacar provecho de las cooperaciones horizontales. En cambio, Porter destaca la importancia de la cooperación vertical junto a la competencia horizontal.<sup>39</sup> Esta forma de cooperación adquiere mayor importancia cuando las empresas trasladan parte de sus procesos de producción y dependen en mayor medida de los servicios de otras.<sup>40</sup> Por cierto, ninguna de las dos formas de cooperación son excluyentes.<sup>41</sup>

Las empresas cooperan en diversas áreas: investigación y desarrollo, producción, *sourcing*, estudios de mercado, marketing y ventas, capacitación del personal y representación política de intereses.<sup>42</sup> La definición de las competencias principales en cada empresa y la identificación de las ventajas comparativas específicas influyen en forma esencial en la disposición a la cooperación. Además, ésta también se ve influenciada por factores específicos de *los clusters*, como por ejemplo: la cantidad y el tamaño de las empresas; la intensidad competitiva y tecnológica del *cluster*; su dinámica (crisis o expansión) y la experiencia previa en materia de cooperaciones.<sup>43</sup>

No siempre la cooperación entre empresas produce ventajas en materia de costos y competitividad para cada una de ellas. Pero si en realidad nos encontramos en medio de la transición del desarrollo industrial al desarrollo basado en los conocimientos, tal como lo afirma la OECD,<sup>44</sup> el acceso al *know—how* externo adquiere una mayor importancia estratégica, tanto para las empresas como para los actores de la política territorial de desarrollo. Los aspectos de *public—good* inherentes a la información<sup>45</sup> exigen, en muchos casos, relaciones de cooperación, más que relaciones de competencia de mercado.<sup>46</sup>

Muchos autores destacan que la cooperación entre empresas no depende de la localización.<sup>47</sup> En efecto, muchos estudios muestran que las relaciones de cooperación se establecen cada vez más a nivel suprarregional, por lo que los países vecinos europeos son de especial importancia para Alemania.<sup>48</sup> Los costos de transacción para cooperaciones suprarregionales disminuyen entre otras razones, por (1) la consolidación del mercado europeo interno con la unión monetaria, (2) los avances en el área de las tecnologías de comunicación y (3) la reducción de costos de transporte y mejoramientos logísticos.<sup>49</sup> En la medida que aumente la cantidad de cooperaciones exitosas entre empresas más allá de las fronteras nacionales, también disminuirán las barreras culturales.

Con todo esto, el entorno local y regional no deja de ser importante, desde el punto de vista empresarial. Por el contrario, ante las nuevas condiciones para la gestión empresarial (relaciones externas más complejas, traspaso de partes de la producción a otras empresas, mayores exigencias en términos de infraestructura y capacitación), se puede suponer que para la totalidad de las empresas existe un interés cada vez mayor en el mejoramiento de las condiciones locales y regionales, especialmente cuando las empresas se ven sometidas a una gran presión competitiva que las obliga a mejorar su productividad y a innovar.<sup>50</sup> Como se tratará de demostrar en los siguientes párrafos, una prueba de la veracidad de esta tesis es la gran participación de empresas (precisamente también de los llamados *global players*) en iniciativas de política regional de desarrollo en lugares afectados por el cambio estructural.

#### **1.4. Las instituciones económicas y la política territorial de desarrollo**

Desde la perspectiva de una política regional, la problemática se presenta distinta que desde una perspectiva empresarial. Aquí se trata de la competitividad de localizaciones y de la gestión del cambio estructural, es decir, de tareas que la política no puede eludir tan fácilmente, bajo las condiciones de la economía social de mercado. La creación de instituciones en el nivel regional es una reacción a los déficits de gestión que se producen a causa de la transformación de las localizaciones. Esto es válido al menos para aquellos casos en que la iniciativa para crear instituciones proviene de los propios actores regionales.

En relación con los servicios de información, capacitación e infraestructura para empresas, las zonas que cuentan con una estructura diferenciada de instituciones económicas poseen una ventaja comparativa, porque pueden responder a nuevas exigencias en forma más rápida y flexible y están en condiciones de integrar al proceso de innovación una mayor cantidad de actores. No obstante, para un cambio estructural exitoso, es indispensable que se logre reorientar hacia el desarrollo de nuevas cadenas de valor la estructura institucional que originalmente se había creado alrededor de los antiguos *clusters* y actividades económicas. En este contexto, existen nuevas formas de organización (orientación hacia el cliente, gestión por resultados) y de ejecución (privatización, *public privat partnership*) que permiten mejorar la focalización de los servicios, facilitan la identificación de potenciales de innovación y de este modo, contribuyen a la movilización de recursos endógenos de la localización. En las siguientes secciones del presente estudio se hará referencia a estos procesos.

Anteriormente se describió la política territorial de desarrollo como una tarea transversal en la que interactúan actores de diferentes niveles políticos. Cuando las instituciones regionales asumen nuevas funciones de política territorial de desarrollo, esto tiene lugar a condición de que estas contribuyan a mejorar la calidad de los servicios económicos, esto es, por un lado, en forma indirecta, a través de la gestión estratégica del cambio estructural y por otro, directamente, a través de la oferta de servicios específicos para el fomento productivo. El proceso de la reorientación se asocia a menudo a la creación de instituciones, que asumen funciones de intermediación entre actores que provienen de diferentes subsistemas sociales. Hoy en día, las instituciones regionales asumen funciones de política territorial de desarrollo, cuya labor principal consiste en mediar entre los diferentes intereses existentes y coordinar las actividades de los actores regionales:

- El marketing para las localizaciones y la adquisición de nuevas empresas.
- El fomento del comercio exterior y apoyo al establecimiento de cooperaciones entre empresas a nivel suprarregional.
- La coordinación y/o ejecución de medidas de infraestructura (en particular en los rubros esenciales para la cooperación entre empresas: el transporte y la comunicación).
- El fomento y la asesoría para la creación de empresas, incluyendo la facilitación de capital de riesgo.<sup>51</sup>
- La gestión de zonas económicas y creación de sistemas de información sobre localizaciones.
- La transferencia de know—how organizacional para la reestructuración de las empresas.<sup>52</sup>
- El desarrollo de visiones estratégicas para el cambio estructural.
- La realización de tareas de planificación y ordenamiento territorial.
- La gestión de proyectos en el marco de programas de desarrollo regionales.

No es extraño que la creación de instituciones regionales se vea estimulada por incentivos externos (por ejemplo, los fondos y concursos de proyectos del Estado Nacional y de la Unión Europea o la conformación de Conferencias Regionales por parte de los Estados Federados). Sin embargo, en muchos casos el éxito de las instituciones en el cambio estructural depende, en forma determinante, de la iniciativa de actores regionales.

Las iniciativas importantes provienen a menudo del ámbito de las organizaciones económicas (asociaciones de empresarios, cámaras y sindicatos). Aparte del know—how específico para la localización, éstas aportan su capacidad de movilización y recursos de infraestructura. No es casualidad que en Alemania muchas de las iniciativas regionales comprendan el territorio de una Cámara de Industria y Comercio o de un distrito sindical. En ocasiones, son determinados empresarios los que dan un importante impulso a la política territorial de desarrollo.

Por otra parte, las autoridades y entidades públicas juegan un papel decisivo, en particular las comunas que asumen muchas tareas de política territorial de desarrollo, pero también numerosas entidades supracomunales (asociaciones de cooperación intercomunal, etc.) y las autoridades de nivel medio en los estados federados (distritos, provincias, etc.) que, generalmente, tienen a su cargo el ordenamiento territorial en el nivel regional. Además, en algunos casos, los institutos científicos o también las instituciones que se dedican a la transferencia de know—how han impulsado la política territorial de desarrollo.<sup>53</sup>

### **1.5. Las condiciones favorables del entorno**

Si las ventajas resultantes de cooperaciones entre empresas, descritas anteriormente, pueden obtenerse y además ser beneficiosas para la localización, no depende solamente del entorno inmediato de las empresas. Dado que la cooperación entre empresas se limita cada vez menos a la localización respectiva, el tema de donde se internalizan en definitiva las externalidades positivas generadas a nivel suprarregional y/o independientemente de la localización y donde se concentran las actividades de generación intensiva de valores, adquiere cada vez mayor relevancia.<sup>54</sup>

Aparte de las características específicas de la localización, especialmente las regulaciones macroeconómicas y macropolíticas juegan aquí un papel determinante. Por ello es que Härtel—Jungnickel constatan que *“los problemas de la localización no sólo, ni tampoco en primer lugar, resultan de las características de la propia localización, sino sobre todo de las condiciones a las que está sometida una región en materia de competencia con otras localizaciones”*.<sup>55</sup>

El dictamen de este tipo de regulaciones sigue siendo competencia del Estado Nacional. Mientras que éste actualmente se desprende de algunas tareas (por ej. a través de la privatización de empresas estatales) y traspasa cada vez más competencias a instituciones supraestatales (por ej. a través de la incorporación del EURO), se ve enfrentado a mayores exigencias de gestión en nuevas áreas políticas (por ejemplo, la legislación ambiental) y en áreas políticas clásicas con importancia estratégica (la política educacional).

Por esta razón, la gestión macropolítica del cambio estructural no se limita tan sólo a la estabilización económica y fiscal, aun cuando en muchos países esta es un servicio de la política de desarrollo que no debe subestimarse. A través de la política fiscal, la legislación antimonopolio, las inversiones públicas, la política educacional y tecnológica y la política de comercio exterior el Estado Nacional interviene en los espacios de acción de los actores regionales.<sup>56</sup> La regulación en el nivel de Estado Nacional y en medida creciente la regulación europea de actividades económicas proporciona, en muchos casos, incentivos determinantes para innovaciones de las empresas (o bien su lenta dinámica).

### **1.6. La orientación estratégica y la competencia entre espacios económicos**

La capacidad estratégica y política de los actores involucrados es de gran importancia para la gestión del cambio estructural.<sup>57</sup> Para que éstos puedan ponerse de acuerdo sobre nuevas visiones de desarrollo regional, deben disponer, en primer lugar, de un marco institucional de regulación de conflictos y lograr consensos sobre las reglas a seguir en la cooperación. Dada la complejidad de los intereses y las relaciones entre los actores regionales esta exigencia no es para nada trivial. Además, el cambio estructural se ve influenciado por otros factores estratégicos, tales como:

**Los obstáculos del desarrollo:** Todo cambio estructural implica la creación de nuevas cadenas de valor<sup>58</sup> y, por consiguiente, una redistribución de recursos y el surgimiento de nuevos actores económicos. Con relativa frecuencia este proceso se ve entorpecido por resistencias y obstáculos. No sólo por esta razón, tiene sentido comenzar con aquellas actividades que desde ya son de generación intensiva de valores y donde la región posee una ventaja competitiva. Pero incluso en las regiones más industrializadas de Alemania no basta concentrarse en la modernización de los principales sectores de la economía tradicional, ya que éstos no están en condiciones de proporcionar los impulsos necesarios de la política ocupacional y tampoco los recursos fiscales, como se demostrará más adelante.

**La orientación hacia la exportación** y la integración activa de las empresas en los mercados internacionales promueven el *benchmarking* global y aceleran la velocidad de las innovaciones empresariales.<sup>59</sup> Para ello, un importante requisito es la existencia de condiciones macroeconómicas y políticas económicas estables y favorables, como ya quedó dicho. Sin embargo, las instituciones regionales pueden contribuir mediante prestaciones específicas al aprovechamiento de oportunidades de exportación y a estimular las innovaciones, por ejemplo, a través del marketing para localizaciones, la entrega de informaciones sobre mercados extranjeros, ferias especializadas, etc.

**La gestión de la demanda:** La promoción de nuevas actividades se ve influida por el hecho de que en muchos de los llamados sectores del futuro (por ejemplo, movilidad, protección del medio ambiente) debe inducirse primero la demanda de nuevos productos y procesos. Los procesos que relacionan la formulación de visiones estratégicas con la planificación regional constituyen un importante complemento de los instrumentos nacionales de fomento productivo. *“En cualquier parte donde están en juego nuevos productos o mejoramientos del producto, que no benefician primeramente a la demanda individual, sino que producen*

*efectos externos positivos con carácter de public good, la organización de una demanda efectiva es el cuello de botella del desarrollo*".<sup>60</sup>

**Las soluciones sistémicas:** La demanda de soluciones sistémicas aumenta porque las empresas se concentran cada vez más en sus actividades principales (*core competencies*). Como consecuencia de ello, aumenta la complejidad de los procesos productivos propios, pero también la de las actividades transferidas a otras empresas. Crece la demanda de insumos manufacturados de mayor calidad y de servicios relacionados con la producción. Por esta razón, aparte de orientar las estrategias de transformación de las regiones fuertemente industrializadas hacia las industrias, productos o incluso empresas específicas, es necesario desarrollar soluciones sistémicas que en el mejor de los casos, permitirán unir de manera innovadora competencias regionales ya disponibles. Esto requiere prestaciones de infraestructura y cooperaciones entre empresas, pero sobre todo un mayor esfuerzo en materia de moderación, orientación hacia el cliente y *marketing*.<sup>61</sup> En este contexto, el Consejo de Tecnología del Ministerio Federal de Educación e Investigación destaca la importancia de *clusters* de competencia—redes creadas entre la ciencia y la economía—para la búsqueda de soluciones adecuadas. Así, *"La tarea primordial de una política territorial de desarrollo es la creación de las condiciones marco necesarias para clusters de competencia. Esto se refiere a todo el entorno empresarial e incluye factores tales como la infraestructura específica sectorial, las posibilidades de financiamiento y las relaciones de cooperación dentro de la red"*.<sup>62</sup>

**La competencia entre espacios económicos:** Las exigencias de las empresas con respecto a su entorno inmediato se diferencian según el sector.<sup>63</sup> Empresas con exigencias menores en materia de prestaciones locales tienen mayores posibilidades de elección de localizaciones. En cambio, para los espacios económicos interesados en atraer nuevas empresas, aumenta el riesgo de competencias por medio de subvenciones a los factores de producción de las empresas. Por otra parte, las localizaciones con ventajas específicas (especiales perfiles de calificación, oferta local de determinados servicios o ventajas naturales) están en mejores condiciones para impedir una competencia de este tipo, que a largo plazo tiene efectos negativos y hasta ruinosos para una sociedad. Las instituciones regionales cumplen a menudo la función de impulsar el desarrollo de ventajas específicas de localizaciones basadas en visiones estratégicas de desarrollo.

**Los costos de la competencia entre espacios económicos:** Una competencia de *dumping* (*race to the bottom*) y subvenciones en lo referente a impuestos locales, infraestructura, condiciones laborales y estándares ambientales, deterioran a largo plazo la calidad de la localización, porque limita en forma permanente los espacios materiales y políticos para una gestión del cambio estructural, orientada al bien común. Por esta razón, es importante no perder de vista la relación entre las prestaciones de los actores regionales (en primer lugar, naturalmente de la Administración Pública) y los beneficios para la localización (puestos de trabajo, recaudación tributaria, oferta de bienes y servicios). En la medida de lo posible, las políticas territoriales de desarrollo deben apoyarse en claros análisis de la relación costo—beneficio. Esto es válido especialmente para el fomento empresarial y para las medidas que se realizan en el marco de cooperaciones público—privadas.

## 2. La experiencia en Alemania

Los problemas regionales en Alemania se fueron diversificando aun más en los años noventa. A la larga decadencia de los antiguos *clusters* industriales alrededor del acero, la minería y la construcción de barcos (región del Sarre, Cuenca del Ruhr y los Estados Federados del norte costero) y los problemas de la integración de zonas rurales periféricas, se sumaron la desindustrialización de la antigua Alemania Oriental,<sup>64</sup> así como los períodos de debilidad de algunas regiones industriales importantes como los *clusters* de construcción de automóviles y maquinarias en Baden—Württemberg y Baja Sajonia, que se produjeron al concluir el *boom* de la reunificación.

Mientras que en el pasado, el Estado Nacional jugó un importante papel en la gestión del cambio estructural, hoy en día puede observarse una diversidad cada vez mayor de áreas de acción y modelos de gestión que incluye especialmente el traspaso de competencias a instancias locales o regionales. Al respecto, Lompe et al. Constatan que *"desde mediados de los años ochenta se está discutiendo intensamente sobre la revalorización de la región como campo de acción. A esta discusión, más bien teórica, le ha seguido en la práctica, desde comienzos de los años ochenta, en casi todos los Estados Federados, una reorientación de la política estructural, orientada hasta ese entonces sobre todo al crecimiento equilibrado de las regiones y a la distribución, hacia una política estructural más bien orientada a la oferta, sobre la base de la creación y el fortalecimiento de modelos de especialización de las regiones"*.<sup>65</sup>

Sin duda, el espacio para el tratamiento de crisis estructurales mediante políticas proteccionistas centralizadas y subvencionadas por el Estado, se ha reducido. Por un lado, éste es el resultado del marcado auge de las regulaciones supraestatales (derecho europeo sobre la competencia, Organización Mundial de Comercio, etc.) y, por otro, una consecuencia de la presión fiscal en el marco de la reunificación y de la unión monetaria europea. Finalmente, es también resultado del reconocimiento de que, a mediano plazo, los costos de aplazar las reformas necesarias superan con creces los costos del cambio estructural. Resulta válido por cierto, *“si bien la creciente interdependencia internacional le quita espacios de acción a la política económica nacional, cuando se trata de intervenciones selectivas en los mercados de bienes, le deja suficiente campo de acción si considera el cambio de perspectiva que exige la globalización. Su tarea no es el fomento de la competitividad de las empresas nacionales, sino el fomento de la calidad de la localización”*.<sup>66</sup>

Todavía en 1996, Naschold sostenía que las estrategias de innovación del régimen político alemán se caracterizaban por un enfoque *top—down* con gran empleo de recursos, en vez de tener una orientación a los procesos y las comunicaciones.<sup>67</sup> Sin embargo, entretanto parece haberse iniciado un cambio de orientación en la forma de pensar. Especialmente las regiones, como nuevos escenarios políticos en el sistema alemán, se distinguen por sus enfoques alternativos en materia de política estructural. La política territorial de desarrollo se aplica cada vez más mediante encadenamientos políticos verticales, con la participación de la Unión Europea, el Estado Nacional, los Estados Federados, las comunas y los actores privados.<sup>68</sup>

El nivel regional se presta para la gestión flexible e innovadora de estas políticas, porque está menos regulado institucionalmente y ofrece un campo neutral y políticamente amplio para los actores involucrados. En los últimos años, ha surgido aquí un sinnúmero de soluciones diferentes, cuya sistematización en gran medida se encuentra aun pendiente.<sup>69</sup> La gran dinámica de la creación de instituciones es, en efecto, una demostración de cierta creatividad frente a los desafíos del cambio estructural. No es casualidad que un Estado Federado grandemente afectado también sea particularmente activo en el ámbito de la política regional:

Como primer Estado Federado, Renania del Norte Westfalia aprobó en la segunda mitad de los años ochenta, para todo su territorio, el establecimiento de Conferencias Regionales, cuya principal tarea consiste en elaborar planes regionales de desarrollo (REK) y promover su implementación.<sup>70</sup> En los últimos años, el modelo de las REK se ha convertido en un instrumento reconocido en toda la RFA para la gestión estratégica del cambio estructural en el nivel regional, especialmente con miras a la obtención de recursos provenientes de los programas de fomento del Estado Nacional, los Estados Federados y la Unión Europea. Aun cuando en muchos Estados Federados los planes regionales de desarrollo recién se encuentran en una fase inicial, en la mayoría de los casos ya se han creado las condiciones jurídicas y políticas. Por cierto, existen diferencias entre los países respecto a los lineamientos concretos, a las iniciativas políticas y a la dinámica del proceso político regional.

Es así como Schleswig—Holstein, por ejemplo, ha impuesto en los últimos años la aplicación de instrumentos de competencia en la política regional.<sup>71</sup> Las actividades de fomento que antiguamente estaban desconectadas entre sí, están actualmente sujetas a un programa regional coordinado. En un procedimiento de varias etapas, los proyectos locales en las regiones se incorporan en una lista de prioridades, que posteriormente se proporciona al gobierno del Estado Federado. Esto ocurre a través de Consejos, en los cuales están representados, aparte de las comunas, las cámaras, las asociaciones gremiales y los sindicatos. La prioridad la tienen los proyectos de infraestructura económica (apertura de zonas industriales, institutos de capacitación, proyectos de aguas residuales, turismo). Está previsto mejorar la transparencia del procedimiento mediante la elaboración de guías de criterios. Entretanto, también se están diseñando REK en la mayoría de las regiones de Schleswig—Holstein.

Los nuevos Estados Federados se ven enfrentados a desafíos específicos de la política territorial de desarrollo. Aquí se trataría ante todo de conservar, estabilizar y transformar hasta donde sea posible los núcleos industriales existentes y promover la creación y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYME).<sup>72</sup>

Como consecuencia de ello se produjo una paulatina diferenciación regional de las preferencias de ayuda. Ante la desaparición de sectores completos quedó en evidencia *“que la creación de nuevas infraestructuras en conexión con un generoso fomento de inversiones, evidentemente no es suficiente para convertir las regiones urbanas en polos de crecimiento económico competitivos en el nivel europeo”*.<sup>73</sup> En los casos en que la adaptación fue exitosa, se logró impedir una destrucción total de las antiguas estructuras económicas y reanudar las actividades y competencias existentes.

A diferencia de Renania del Norte Westfalia, Baden—Württemberg y Baja Sajonia desistieron de imponer en forma obligatoria el diseño de REK. En este contexto, en Baden—Württemberg se menciona el hecho de que este Estado Federado prácticamente no recibe recursos de los Fondos Europeos, por lo que carece de un importante incentivo para el diseño de REK. El gobierno de este Estado Federado se limita a seguir con interés las iniciativas regionales.<sup>74</sup> Una política similar se aplica en Baja Sajonia, aun cuando este Estado Federado está ampliamente representado tanto en los fondos europeos, como también en la GRW. A continuación, se describirá más detalladamente la gestión del cambio estructural desde el punto de vista de la política territorial de desarrollo de ambos estados federados con base en los ejemplos de la región de Stuttgart y de la región del sureste de Baja Sajonia.

### **2.1. El aumento de la competitividad regional en Baden—Württemberg: la región de Stuttgart**

Baden—Württemberg es un buen ejemplo para el desarrollo de la política regional en Alemania, ya que aquí se combinan enfoques innovadores con políticas de fomento más bien tradicionales y dirigidas hacia los principales sectores de la economía. Hasta hace poco, este Estado Federado era considerado, tanto en Alemania como en el extranjero<sup>75</sup> como un caso modelo de “región industrial moderna y dinámica”<sup>76</sup> y de encadenamiento regional, con una alta concentración de actividades de generación intensiva de valores.

Con los siguientes elementos:

- Prioridad en el área de la alta tecnología (construcción de maquinarias, fabricación de automóviles, electrotecnia).
- *Global players* exitosos (grandes y medianas empresas).
- Relaciones estrechas entre la industria y el sector financiero.
- Sindicatos y representaciones de trabajadores cooperadores al interior de las empresas.
- Estrechos vínculos de los trabajadores con sus empresas.
- Una sólida red de instituciones dedicadas a la investigación y el desarrollo, como a la transferencia tecnológica.
- Un sistema de capacitación profesional bien conformado.

Baden—Württemberg es calificado como un caso especialmente competitivo del “sistema alemán de innovaciones”.<sup>77</sup> Este Estado Federado se caracteriza económicamente, hasta el día de hoy, por la existencia de tres *clusters*: la fabricación de automóviles, la construcción de maquinarias y la electrotecnia, asumiendo este último una importante función como proveedor de los otros dos *clusters*.<sup>78</sup> Otra área relevante que se ubica especialmente en la región de Stuttgart, esta representada por el sector de los medios de comunicación. La región de Stuttgart es, después de Francfort y Munich, la tercera región con la generación de valores bruto per cápita más alta de Alemania (1994 aproximadamente 53.000 marcos; promedio en el nivel federal: 39.000 marcos).

Después que Baden—Württemberg registrara, todavía en los años ochenta, tasas de crecimiento superiores al promedio alemán y bajas cifras de desempleo, este Estado Federado, especialmente la región de Stuttgart, en comparación con los demás Estados Federados, se vio gravemente afectado por la crisis económica y de desempleo de los años 90. Las cifras de desempleo aumentaron entre 1990 y 1997 de un 4,1% a un 8,7%.<sup>79</sup> Sólo entre 1991 y 1994, la cantidad de personas empleadas en la producción de bienes de inversión, la actividad industrial principal, disminuyó en un 17,9%.<sup>80</sup> Esta tendencia negativa condujo a una reevaluación de las fortalezas y debilidades regionales, desde el punto de vista de la política territorial de desarrollo.

Como el principal problema de la economía de Baden—Württemberg se identificó el hecho de que las empresas, pero también las instituciones económicas, reaccionaran tardíamente al cambio estructural de la competencia internacional. Según la opinión de muchos expertos se evidencia aquí una confianza excesiva en la competitividad propia y en la ventaja de innovación que poseen las empresas en sus respectivos nichos de mercado.<sup>81</sup> Al igual que en otros sectores, en los sectores industriales principales de Baden—Württemberg los límites entre mercados masivos y de nichos se han vuelto más permeables en los últimos años. En otras palabras, los liderazgos en materia de precios y de calidad se convierten cada vez más en objetivos empresariales que no se persiguen en forma alternativa, sino simultáneamente.<sup>82</sup> Hoy en día, en muchos antiguos nichos de mercado, productos del Japón, de Italia o de los EEUU compiten exitosamente con los productos de la industria de Baden—Württemberg, debido a ciclos de innovación más cortos, mayores niveles de productividad y una calidad comparable.<sup>83</sup> Un hecho no menos importante es la revalorización del marco en comparación con otras divisas importantes, que provocó en la primera mitad de los años noventa, un deterioro de la posición competitiva de la industria alemana.<sup>84</sup>

Además, se ha mencionado como una importante debilidad de la región de Stuttgart como localización, la baja oferta de servicios.<sup>85</sup> Muchas empresas recurren a servicios de otras regiones. Existen aquí considerables potenciales de desarrollo para la región, también con miras a la “exportación” supraregional e internacional de prestaciones relativas a la producción.

Con base en este diagnóstico, en los últimos años se han hecho numerosos esfuerzos por transformar el régimen regional de producción e innovaciones. Es una opinión generalizada que esta transformación no debe limitarse sólo a la reestructuración de los antiguos *clusters* industriales, sino que al mismo tiempo debe “*promover nuevas áreas tecnológicas*”.<sup>86</sup> Por razones de política ocupacional esto es indispensable, dado que la adaptación de las principales industrias antiguas conlleva necesariamente nuevos despidos de trabajadores.<sup>87</sup>

Se consideran sectores estratégicos, especialmente, las tecnologías de información y comunicación, nuevas materias primas sintéticas, biotecnologías, tecnologías ambientales y energéticas, tecnologías de microsistemas y servicios relacionados con la producción. En este contexto, se identifica, como un importante factor de la política territorial de desarrollo, la combinación característica de Baden—Württemberg entre empresas exitosas y un paisaje institucional diferenciado alrededor de las empresas en el área de la investigación y el desarrollo, información, marketing, financiamiento y cooperaciones estratégicas. Esta combinación puede contribuir al desarrollo de soluciones innovadoras, que se inician en las actividades centrales tradicionales y en este sentido, producen una transformación del *cluster* (por ejemplo: tecnologías ambientales en la fabricación de automóviles).

La condición para concebir una estrategia como ésta es, por cierto, que se logre adaptar la visión regional de la política económica. Entretanto, en algunos de los sectores estratégicos mencionados se ha iniciado un desarrollo importante, en particular en las áreas de biotecnologías, comunicaciones y tecnologías ambientales, así como en el área de servicios.<sup>88</sup> En lo que respecta a la generación de valores dentro del sector de servicios, Baden-Württemberg ha alcanzado el promedio nacional. En los últimos años, se han creado alrededor de 2.200 empresas de software y más de 1.000 empresas en el área de la protección del medio ambiente.<sup>89</sup> En el esbozo de una visión para Baden—Württemberg<sup>90</sup> aprobado en noviembre de 1997 por el Consejo de Innovaciones del gobierno del Estado Federado, se pone énfasis en la necesidad de promover la creación de *clusters* regionales en los sectores estratégicos.

Sin embargo, también en los sectores centrales de la economía tradicional se han hecho esfuerzos por lograr reestructuraciones dentro y fuera de las empresas. Es así como, especialmente, en el sector automotriz se lograron equiparar las desventajas competitivas frente a los fabricantes del exterior a través de grandes innovaciones de procesos, así como de organización, y aprovechar el aumento de la demanda extranjera en la segunda mitad de los años noventa.<sup>91</sup>

Importantes reformas se produjeron también en el ámbito de las instituciones económicas: Si bien es cierto que el gobierno de Baden—Württemberg prescindió de la creación de Conferencias Regionales en el nivel territorial y en lugar de ello optó por implementar formas de diálogo más limitadas temática y personalmente, por ejemplo a través de reuniones sectoriales con la participación de empresarios y sindicalistas, sí tiene lugar en el nivel regional la elaboración de visiones de desarrollo y la movilización de recursos endógenos: La región tecnológica de Karlsruhe, la región de tecnologías ambientales de Heilbronn o la región de tecnología informática de Ulm, son un claro ejemplo de este tipo de procesos de coordinación de los principales centros urbanos regionales con las comunas adyacentes. Con la creación del Consejo de Innovaciones del gobierno de Baden—Württemberg y la Academia para la Evaluación de los Efectos del Progreso Tecnológico de Stuttgart, se han establecido adicionalmente instituciones cuyo objeto es asesorar y orientar el cambio estructural.

Un importante elemento de la política territorial de desarrollo en el nivel estatal es el fomento del comercio exterior. Este viene teniendo lugar desde comienzos de los años noventa a través de una sociedad de responsabilidad limitada con participación del Estado Federado y de la Asociación de Industriales de Baden—Württemberg: la Asociación de Cooperación Económica Internacional (GWZ). Esta organización se financia, en partes iguales, con fondos públicos e ingresos propios. GWZ impulsa especialmente la integración política externa de la pequeña y mediana empresa de Baden—Württemberg y promociona el marketing para localizaciones. Organiza encuentros empresariales de cooperación en el extranjero, establece contactos entre empresas extranjeras y locales y ofrece además soluciones individuales para las empresas.<sup>92</sup> Lo que caracteriza a la GWZ al aplicar sus instrumentos de fomento, es su gran flexibilidad y orientación hacia el cliente.

### ***La Asociación Región de Stuttgart (VRS)***

Una excepción e innovación de la política regional del Estado Federado la constituye la Asociación Región de Stuttgart (VRS), en la que en 1994, por iniciativa del gobierno de Baden—Württemberg se agruparon, el distrito urbano de Stuttgart y cinco distritos rurales con un total de 178 ciudades y comunas.<sup>93</sup> La particular situación de la región de Stuttgart se explica por la gran necesidad de coordinación que existe entre un centro urbano con 600.000 habitantes y sus comunas adyacentes con aproximadamente 2 millones de habitantes. En el pasado, esta necesidad no fue atendida institucionalmente de modo suficiente: aparte de la Asociación regional

(que carecía de atribuciones para implementar sus planes y recomendaciones), antes de 1994 no existía ninguna institución regional con competencias de planificación o de política territorial de desarrollo.<sup>94</sup> Otra explicación del trato especial de la región es su gran importancia económica. En 1994, con aproximadamente \$135 mil millones de marcos, se generó casi un tercio del Producto Interno Bruto (PIB) de Baden—Württemberg.

La VRS es la primera institución regional de Alemania que cuenta con un parlamento elegido directamente, con 87 diputados. El objetivo de la asamblea regional es contribuir a una mejor coordinación entre los actores.<sup>95</sup> La asamblea elige un presidente (honorario) de la asociación y un director regional (funcionario público a contrata), en calidad de directivos de la Asociación. Las principales funciones de la VRS son: la planificación regional; el fomento económico; el marketing para localizaciones; la gestión de residuos; la planificación del transporte público regional, y desde 1996 también la gestión de la red de trenes urbanos.

Aparte del financiamiento proveniente del área de los servicios de transporte local, la Asociación obtiene fondos, fundamentalmente, a través de una contribución regional de las comunas. En el presupuesto de la Asociación para 1999 están consignados \$7,5 millones de marcos para la planificación y el fomento económico. Entre los temas prioritarios actuales de la VRS figuran, entre otros, aparte del transporte público, también el fomento de zonas industriales intercomunales y la gestión del establecimiento de centros de comercio minorista de grandes superficies en la región.

En 1995, se fundó la Sociedad de Fomento Económico Región de Stuttgart Ltda. (WRS) en la que la Asociación tiene un 51% de participación. Los otros socios son, entre otros, las comunas regionales y los distritos rurales, la Cámara de Comercio e Industria y el sindicato metalúrgico, IG Metall. La WRS dispone de un presupuesto de un valor de \$4,8 millones de marcos y en ella trabajan alrededor de 12 personas. La tarea de esta institución consiste en promover el establecimiento de empresas en la región y apoyar a los empresarios residentes en sus actividades. En lo que respecta al incentivo de las innovaciones y cooperaciones, gestión de zonas económicas y marketing para localizaciones, asume principalmente una labor de coordinación entre los diferentes actores públicos y privados y se entiende como instrumento complementario del fomento económico de las comunas. Además, ejecuta proyectos propios. Entre las actividades de la WRS figuran, entre otras:

- la creación y puesta en marcha de un sistema de comunicación para localizaciones (SKS) que sirve para atraer nuevas empresas y que tiene por objeto contribuir a la coordinación de la gestión de zonas industriales en la región, ofreciéndole a las comunas una plataforma de presentación y comunicación;<sup>96</sup>
- la creación de una Sociedad Regional de Empleo (REBAG) mediante la cual se pretende poner en red las iniciativas relativas a la política laboral y de empleo;
- la creación de una iniciativa regional de fomento de tecnologías ambientales, cuyo objetivo es convertir a la industria ambiental en un sector líder en la región de Stuttgart;
- la cooperación con la Sociedad Ltda. de *marketing* y turismo Regio Stuttgart para la comercialización de las atracciones turísticas;
- la realización de campañas de publicidad e imagen para Stuttgart como región económica;
- la organización de un concurso de planes de negocios para nuevas empresas, con financiamiento privado, en el que participaron en 1998 aproximadamente 80 equipos;
- la coordinación de la participación en concursos de fomento de carácter regional, como por ejemplo en el concurso del Ministerio Federal de Educación e Investigación “Movilidad en zonas de concentración”. En este concurso, la región de Stuttgart figuró entre los cinco ganadores con su proyecto público—privado “mobilist”, bajo la dirección de la VRS.

Además, en 1998 la WRS proporcionó localizaciones a 28 empresas de fuera y dentro de la región y, a más de 100, les facilitó el contacto con las comunas.<sup>97</sup> En la práctica, la regionalización del fomento económico encuentra resistencia en los distritos rurales que temen la pérdida de competencias. A finales de 1998, la Conferencia de los distritos rurales de Baden—Württemberg se expresó en contra de un nuevo fortalecimiento de la VRS y exigió su disolución, sin que fuera escuchado por el gobierno de Baden—Württemberg.

## **2.2. El sureste de Baja Sajonia: ¿desde un cluster sectorial hacia un cluster de soluciones sistémicas?**

La región del sureste de Baja Sajonia sirve como ejemplo de un cambio estructural, en el que los impulsos determinantes provienen de actores privados (especialmente del sindicato metalúrgico IG Metall y del consorcio Volkswagen). En los últimos años se han

hecho aquí esfuerzos para transformar el *cluster* automotriz, que apuntan a nuevas formas de cooperación entre actores públicos y privados. Los problemas surgen, por cierto, de la regionalización de iniciativas locales.

“El triángulo industrial” Wolfsburg—Salzgitter-Peine que se creó en los años 40 alrededor de Braunschweig y los distritos adyacentes Helmstedt, Wolfenbüttel, Goslar, Gifhorn y Peine es, con casi un millón de habitantes y aproximadamente 340.000 trabajadores, el segundo espacio económico más grande de Baja Sajonia, después de Hannover. Todavía un 49% de los puestos de trabajo en esta región corresponde a la industria, en particular a la industria automotriz (“región Volkswagen”). En 1993, un 23,8% del total de los trabajadores se empleaba directamente en la fabricación de automóviles, que además representó el 32,5% del producto regional. Por esta razón, la región se vio especialmente afectada cuando concluyó el *boom* de la reunificación. La cifra de los puestos de trabajo en la industria manufacturera cayó entre 1992 y 1995 en un 13,3%.<sup>98</sup>

En lo que respecta a la gestión del cambio estructural, el gobierno de Baja Sajonia sigue desde comienzos de los años noventa, una política de fomento de instituciones regionales, ciertamente, sobre la base de iniciativas locales. Debido a la estructura socio económica policentrista y la heterogeneidad política de la región, en el pasado, estas iniciativas se vieron obstaculizadas en el sureste de Baja Sajonia. En la política territorial de desarrollo dominaba la competencia entre las comunas (“la competencia entre alcaldes”). A finales de 1991 se creó la Asociación de la Zona Metropolitana de Braunschweig (ZGB), traspasándosele la competencia para la planificación regional y el transporte público local. Debido a la resistencia de las comunas esta asociación no pudo asumir otras funciones relativas a la política territorial de desarrollo.

Posteriormente, por iniciativa del sindicato metalúrgico IG Metall, se fundó en 1994 la Agencia Regional de Desarrollo para el Sureste de Baja Sajonia (RESON). Entre los 45 miembros (finales de diciembre de 1998) figuran los organismos públicos de la región y el Estado Federado de Baja Sajonia, representado por el gobierno del distrito de Braunschweig, junto con instituciones científicas, como la Universidad Técnica de Braunschweig. A éstas se agregan 21 empresas, entre las que se cuentan las más importantes de la región: la Volkswagen S.A. y la Salzgitter S.A. Tanto el presidente como el director de la RESON son gerentes de la Volkswagen. Sin embargo, a través del Consejo, se integra al trabajo de la RESON un amplio círculo de actores regionales, por lo que no sería justo sostener que se trata de una sucursal de la Volkswagen S.A. La agencia se financia, en alrededor de dos tercios, a través de aportes de sus miembros y en otro tercio, mediante ingresos por concepto de proyectos. Un indicador indirecto de la eficacia de esta agencia es la gran disciplina que existe en la entrega de aportes y la estabilidad de sus miembros.

RESON se entiende como instrumento regional de diálogo para la gestión estratégica del cambio estructural. En “el triángulo de gestión” RESON–ZGB–el Gobierno del distrito de Braunschweig, RESON cumple la función de integrar a los actores sociales y económicos en el proceso del cambio estructural y coordinar las diferentes actividades. En cambio, la coordinación política (de partidos), especialmente entre las comunas, debe tener lugar más bien a través de la Asociación de la zona metropolitana y su asamblea y el engranaje administrativo, especialmente, en el área de planificación, a través del gobierno del distrito.

RESON organiza eventos, realiza estudios, proporciona información, participa en la elaboración de concepciones estratégicas y gestiona proyectos. Además, desde agosto de 1996 RESON coordina la elaboración de un plan regional de desarrollo (REK) para el sureste de Baja Sajonia. Con ello, se pretende promover el diseño de visiones alternativas del desarrollo regional, orientadas a la oferta de soluciones sistémicas. Además se espera convertir las visiones en proyectos viables, teniendo también en cuenta la nueva práctica de fomento de los Estados Federados, del Estado Nacional y de la Unión Europea.<sup>99</sup>

Entre otros, gracias a la estrecha interrelación política y partidaria existente entre el gobierno de Baja Sajonia, la Volkswagen y los sindicatos, ha sido posible integrar al proceso una amplia gama de actores sociales. Hasta ahora han participado alrededor de 600 personas en las discusiones,<sup>100</sup> organizadas en los siguientes tres grupos de trabajo: economía e innovaciones; transportes y movilidad; y cultura y ciencia.

A su vez, estos grupos han formado varios equipos especializados y han llegado a consensos sobre temas y proyectos específicos. En el centro de las propuestas se encuentran los proyectos de infraestructura. En una próxima etapa deberán reflejarse cada una de las áreas problemáticas en un plan de desarrollo coherente para la región.

Con miras al segundo grupo de trabajo, el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Braunschweig elaboró el concepto de la región con competencias en el sector movilidad y transporte. Más allá de la fabricación de automóviles, por

ejemplo, las competencias existentes en el área de la fabricación de buses y vehículos sobre rieles, en la tecnología de materias primas, tecnologías energéticas y ambientales y en el reciclaje, deben unirse para obtener externalidades positivas, estimular innovaciones tecnológicas y ecológicas y desarrollar la infraestructura regional.<sup>101</sup> Por otra parte, este concepto tiene por objeto reforzar el *cluster* existente (fabricación de automóviles, proveedores, servicios relativos a la producción), pero también desarrollar nuevos planes de movilidad para la región. Actualmente, en los 11 equipos especializados se está discutiendo la versión definitiva del plan estratégico para la región con competencias en el sector movilidad y transporte.<sup>102</sup>

La transformación de un *cluster* regional automotriz en un *cluster* de movilidades es asesorada y fomentada por el diseño de planes regionales de desarrollo (REK). La larga duración del proceso tiene efectos negativos sobre la efectividad de los REK, pero durante el desarrollo del plan fue posible incorporar ampliamente a los actores involucrados, lo que favoreció la sensibilización social y la aceptación del cambio estructural.

La iniciativa e incorporación de las grandes empresas, en particular de la Volkswagen S.A., juega un papel determinante en el cambio estructural del sureste de Baja Sajonia. A ello cabe agregar, que debido a las estrechas relaciones entre los grandes consorcios y los trabajadores organizados, desde un comienzo los sindicatos fueron parte del proceso. La cooperación entre actores públicos y privados permitió movilizar en forma efectiva recursos internos.

Cuadro 2  
CREACIÓN DE NUEVAS EMPRESAS EN UN CLUSTER DE SOLUCIONES SISTÉMICAS: EL EJEMPLO  
GIZ—ICW

A la creación de nuevas empresas se le atribuye un importante papel promotor de innovaciones en la profundización de cadenas de valor. No obstante, hasta ahora en el sureste de Baja Sajonia, la dinámica de la creación de empresas está claramente atrasada con relación al promedio nacional.

En junio de 1997 se fundó en Wolfsburgo el Centro de Creación e Innovaciones Ltda. (GIZ) para el fomento de empresas en el área de la movilidad. El círculo de socios está conformado por actores públicos y privados: el municipio de Wolfsburgo, el artesanado del distrito, la Cámara de Industria y Comercio, el sindicato metalúrgico IG Metall, la Caja de ahorros municipal de Gifhorn-Wolfsburg, el Instituto Técnico Superior de Braunschweig/Wolfenbüttel, la Sociedad Neuland y la Volkswagen S.A.

Aparte de las típicas ofertas de un centro de creación de empresas (arriendos convenientes, equipamiento completo de oficinas, utilización de un *pool* de secretarías, etc.) el GIZ ofrecía otros servicios; por ejemplo con la ayuda de la Volkswagen S.A., se creó un fondo de capital de riesgo, con un total de 25 millones de marcos. Además, a aquellos nuevos empresarios que provenían del círculo de empleados de la Volkswagen se les garantizó su reincorporación al puesto de trabajo dentro de un plazo de cinco años, en el caso de que su empresa fracasara. Asimismo, el GIZ ofrecía servicios de asesoría amplios, flexibles y adaptados a problemas específicos (*coaching*) en los que los socios participantes debían aportar sus conocimientos. En el espacio de dos años, se crearon más de 30 empresas.

A mediados de 1999, el GIZ se convirtió en el “Campus de Innovaciones Wolfsburg” (ICW). El ICW es uno de los cuatro módulos del proyecto AutoVision, que fue desarrollado en 1998 por la Volkswagen S.A., con motivo del 60° aniversario de la ciudad de Wolfsburgo y que es ejecutado por la Wolfsburg S.A., una empresa subsidiaria de la Volkswagen y del municipio de Wolfsburgo. Entre diciembre de 1998 y mayo de 1999 se llamó a un concurso de creación de empresas sobre el tema movilidad, denominado “*promotion*”. En este concurso, que constó de tres etapas, participaron 147 equipos de todo el país. Aparte de premios en dinero, por un total de 1,09 millones de marcos, se ofreció, más que nada, servicios intensivos de asesoría. El establecimiento de las nuevas empresas en Wolfsburgo se promueve adicionalmente. De los 55 participantes en la tercera etapa, 25 están planificando establecerse en Wolfsburgo mismo. Para el otoño de 1999 está previsto llamar a un segundo concurso “*promotion*”.

Fuente: Lompe et al. (1998), págs. 112 – 114 y 238 – 242; Syring 1998; Volkswagen S.A. 1998; Wolfsburger Kurier del 11 de julio de 1999, pág. 1.

Cabe destacar que como resultado de este proceso, RESON se ha convertido en un actor clave de la política territorial de desarrollo y se ha impulsado claramente la cooperación público—privada en el “triángulo de gestión” entre RESON, la Asociación de la Región Metropolitana y el Gobierno del distrito de Braunschweig. Sin embargo, no siempre fue posible, en las condiciones descritas anteriormente, integrar los diversos desarrollos locales en el nivel regional. Se lograron importantes avances en el nivel local en situaciones donde el principal énfasis recayó en las innovaciones empresariales (cuadro 2), que influyeron en forma relativamente directa en la transformación de localizaciones. En cambio, el desarrollo y la puesta en marcha de nuevas estrategias regionales de desarrollo han resultado más lentos y políticamente más complejos, porque requieren de mayores esfuerzos de transformación socio—económica y de coordinación.

### 3. Conclusiones

La descripción de conceptos y las experiencias con la transformación de espacios económicos ha evidenciado que en Alemania la importancia de la política territorial de desarrollo ha aumentado notablemente en los últimos años. En efecto, el aumento del encadenamiento suprarregional de las empresas implica nuevos desafíos para la política territorial de desarrollo como tarea transversal. Los incentivos externos, especialmente la política de fomento del Estado Nacional, de los Estados Federados y de la UE promueven adicionalmente la creación de instituciones a nivel regional. Pero también los mismos actores regionales (públicos y privados) toman la iniciativa y asumen funciones de gestión en el cambio estructural, como lo demuestran los casos de Baden—Württemberg y el sureste de Baja Sajonia. A continuación, se describirán en forma resumida las ventajas y obstáculos de la política territorial de desarrollo regional.

Las ventajas más importantes de una regionalización de las tareas relacionadas con la política territorial de desarrollo pueden observarse en los siguientes aspectos:

- **Utilización más eficiente y efectiva de los recursos en la generación de servicios económicos:** Lo característico en la creación de muchas instituciones regionales es que responden a un déficit de coordinación, pero no cuentan con un portafolio compacto de servicios. A ello cabe agregar que resulta difícil cuantificar algunas de las prestaciones más importantes de las instituciones regionales en el área de la coordinación e intermediación entre diferentes actores, lo que dificulta una evaluación del aumento de la eficiencia y efectividad a través de la regionalización. Un indicador indirecto para la evaluación de las instituciones por parte de los actores involucrados es la disposición de éstos a cooperar y aportar recursos propios. Es así como, por ejemplo, para la Agencia Regional de Desarrollo para el Sureste de Baja Sajonia (RESON) es un hecho determinante contar con una membresía mixta público -privada con suficiente representatividad, para poder seguir actuando en forma efectiva como intermediario entre diferentes sectores de la sociedad. También la Sociedad de Fomento Económico Región de Stuttgart Ltda. (WRS) depende, para cumplir sus funciones de marketing, gestión de zonas y adquisición de empresas, de las prestaciones de las comunas. Por lo demás, es cierto que no es posible limitar al nivel regional la discusión sobre los efectos en el fomento económico. Precisamente, la adquisición de recursos de fomento es un importante motivo y también un criterio para el éxito de las instituciones regionales. Con ello, éstas reaccionan a incentivos externos cuya racionalidad económica y política se escapa de su influencia.
- **Evitar la competencia de *dumping* y de subvenciones entre las comunas de una misma región:** Las medidas que solo apuntan a la adaptación competitiva de las actividades económicas principales (por ejemplo a través del traslado de partes de la producción y de servicios hacia otras empresas), no son lo suficientemente profundas: las innovaciones que permiten mejorar la productividad en estas áreas van generalmente unidas a costos que pueden ser externalizados por las empresas (reducción de personal, subvenciones tributarias a inversiones, etc.) y, en parte, socializados en el nivel local o regional. Por esta razón, la gestión de la competencia entre localizaciones vecinas es un servicio de la política territorial de desarrollo regional que no debe minimizarse. La región de Stuttgart demuestra que, entretanto, las ventajas de este enfoque también han sido asimiladas por las comunas.
- **Mejor coordinación de las exigencias e intereses de los actores públicos y privados:** La densidad de los procesos de comunicación y coordinación de la política territorial de desarrollo ha aumentado en forma considerable en las dos regiones estudiadas. Esto es válido tanto para la Administración Pública, como también para la cooperación público—privada: una importante característica de las instituciones como la Sociedad de Fomento Económico Región de Stuttgart Ltda. (WRS), la Asociación de Cooperación Económica Internacional (GWZ) de Baden Württemberg o la Agencia Regional de Desarrollo para el Sureste de Baja Sajonia (RESON) es su gran disponibilidad para reaccionar en forma flexible a las demandas de prestaciones de desarrollo. A menudo, la capacidad para adquirir recursos provenientes del sector privado es determinante para ello. La oferta de servicios económicos incluye además el fomento regional de

cooperaciones empresariales a nivel supraregional. Los ejemplos de la GWZ y la WRS de Baden—Württemberg demuestran que la política territorial de desarrollo, orientada al mercado mundial no se agota en el fomento de la exportación y la adquisición de nuevas empresas solamente, sino promueve el encadenamiento internacional de las empresas locales desarrollando, de este modo, potencialidades endógenas.

- **Superación de obstáculos relativos al desarrollo y gestión de procesos de innovación a través de la formulación de visiones estratégicas:** Un tema fundamental en la transformación de *clusters* industriales lo constituye la relación entre la orientación global del cambio estructural (las visiones del desarrollo) y los instrumentos y proyectos específicos de la política de desarrollo territorial y del fomento económico. En general, la disposición a revisar conceptos establecidos aumenta con la crisis de los antiguos *clusters* industriales. En este contexto, el desarrollo de soluciones sistémicas permite integrar nuevas cadenas de valor a las ya existentes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el desarrollo de *clusters* de soluciones sistémicas, somete a las instituciones regionales a exigencias de coordinación extraordinariamente altas. De esta forma, solo bajo condiciones determinadas ofrece una perspectiva real de desarrollo.

Los principales obstáculos para una política regional orientada a la competencia son, por una parte, la falta de interés de las empresas que no pueden visualizar ventajas para ellas en las cooperaciones regionales y no hacen uso de los servicios de la región (marketing para localizaciones, gestión de zonas económicas, informaciones sobre el mercado, etc.). En muchos casos puede que esta actitud corresponda a la necesidad real de las empresas, pero en otros, puede ser el resultado de la falta de información, de una Administración que se opone a las innovaciones o de otros factores similares. En todo caso, en las dos regiones analizadas anteriormente es un hecho que las nuevas instituciones de política territorial de desarrollo se han creado con la participación e incluso por iniciativa del empresariado local.

Por otra parte, las instituciones regionales se ven enfrentadas a una resistencia derivada de la desconfianza y la idiosincracia de las comunas que demuestran poco interés en cooperaciones, precisamente en el área política y fiscal del fomento económico. Esta actitud ha resultado ser obstaculizadora, especialmente en el sureste de Baja Sajonia, que es políticamente heterogéneo en el nivel comunal.

En cambio en la región de Stuttgart, han sido los distritos los que han frenado el proceso, por cierto, por motivos similares. La cooperación regional exige de los organismos públicos una mayor capacidad estratégica y la disposición a delegar competencias. Para ello, es necesario que el traspaso de tareas no se conciba como un juego de suma cero, en términos de poder político, sino que las corporaciones perciban el *aumento* de los espacios de política estructural, al delegar competencias y establecer cooperaciones con otros actores.

Como ya se dijo antes, muchos de los instrumentos de política regional se encuentran en Alemania en la fase de prueba. Entretanto, los actores regionales no sólo deben cargar con la inseguridad asociada a la utilización de nuevos instrumentos, conceptos y visiones, sino que además se ven presionados por el tiempo, debido a la dinámica de la transformación económica en el nivel mundial y a las trabas fiscales, administrativas y políticas de los últimos años. Sobre ambos aspectos – la reforma de las instituciones públicas y la reducción de inseguridades a través de nuevas formas de gestión – se discutirá detalladamente en las siguientes secciones.

#### **IV. LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES: *NEW PUBLIC MANAGEMENT* Y LA REGIONALIZACIÓN DE COMPETENCIAS DE GESTIÓN**

La política territorial de desarrollo en el nivel regional contribuye a darle un nuevo significado a las tareas y formas de gestión de las instituciones públicas. Los límites entre el sector público y su entorno social se tornan más permeables a través de la cooperación y la coordinación. En la presente sección se argumenta que las intervenciones en la estructura administrativa y en el conjunto de instrumentos políticos en el nivel comunal se basan, cada vez más, en una nueva concepción de la Administración Pública, el *New Public Management*. Este concepto también podría ser importante para la creación de instituciones en el nivel regional. No obstante, la interacción mutua de la reforma administrativa y la política regional de desarrollo, están recién en sus inicios.

Las nuevas exigencias a la política económica descritas en la sección anterior y la crisis fiscal del sector público en los años noventa, han provocado un aumento considerable de la presión por reformas sobre los organismos públicos en Alemania. Mientras que, por una parte, la Administración Pública ha adquirido nuevas tareas, por otra, se reducen los espacios financieros y de personal por las medidas de austeridad necesarias, la ausencia de reformas en el nivel federal y la indispensable amortiguación social del cambio estructural. En efecto, las comunas con sus amplias obligaciones de política social han debido realizar reformas perentorias. Por cierto, en un comienzo la presión financiera no facilitó la modernización innovadora, sino más bien la consolidación presupuestaria según los modelos tradicionales<sup>103</sup> en la que la racionalización interna de las Administraciones ocupó el lugar central:

Por un lado, en lo relativo a los gastos, se logró ahorrar a través de: la reducción de servicios voluntarios (por ejemplo, piscinas y bibliotecas municipales, prestaciones sociales adicionales); la reducción de inversiones; la reducción de personal; la privatización parcial o completa de actividades deficitarias (por ejemplo, la recolección de basuras); el aumento de eficiencia mediante economías de escala (por ejemplo, oficinas de personal compartidas, sistemas comunes de adquisiciones conformados por diferentes entidades administrativas).<sup>104</sup>

Por otro lado, era necesario ajustar lo máximo posible la parte de ingresos a las pérdidas por la reducción de las actividades económicas y la menor recaudación tributaria, especialmente mediante el aumento del grado de cobertura de costos de servicios (aumento de tarifas, precios y derechos), y la obtención de recursos externos (del Estado Nacional, de la UE, mediante sistemas de compensación fiscal dentro de los países federados).

A corto plazo, muchos de los servicios pueden suspenderse o encarecerse. Sin embargo, esto puede afectar también a las empresas locales y disminuir el atractivo de la localización para nuevas empresas. En cambio, la política territorial de desarrollo orientada a la competencia tiene como objetivo fortalecer la capacidad de actores públicos a reaccionar en forma rápida y flexible a las nuevas exigencias de infraestructura de las empresas. En este sentido, tiene siempre una dimensión estratégica entre mediano y largo plazo.

Recientemente, un grupo de investigación del Centro Científico para la Investigación Social de Berlín (WBZ) constató que en Alemania “la reestructuración de las relaciones entre las Administraciones y su entorno – la política, la comunidad, el mercado – está recién en sus inicios”.<sup>105</sup> No obstante, en el marco de estas relaciones, en las que, aparte de las comunas, se comunican y cooperan actores de diferentes subsistemas sociales, hoy en día tienen lugar reformas políticas especialmente importantes. En este ámbito coinciden los problemas de las comunas con las nuevas exigencias regionales, esbozadas al comienzo del presente trabajo. Los proyectos conjuntos de inversión, la coordinación estratégica del portafolio de prestaciones y la obtención cooperativa de economías de escala son instrumentos regionales para mejorar la calidad de la localización, que a menudo tienen su origen en las comunas y también las beneficiarian.

Por esta misma razón, la OCDE identifica como una tendencia central de desarrollo a nivel subnacional de sus países miembros, aparte de la racionalización, también la regionalización y afirma: “[S]ome broad shifts are occurring in systems of

*governance. They are becoming more fragmented as the number and variety of actors increases. There is more inter-dependence between levels of government as the problems to be addressed become more complex and difficult to resolve unilaterally. [...] The overall effect is to make inter-governmental relations more complex; and subnational government a more important partner in the broad patterns of government”.*<sup>106</sup>

Como se pretende mostrar en esta sección, la dinámica, la capacidad de innovar y el alcance de las reformas a nivel comunal y regional han aumentado notablemente. El incremento de la velocidad de las reformas en los municipios alemanes se debe, en gran parte, a las prestaciones del Servicio Comunal Común para la Simplificación Administrativa (KGSt). Su “nuevo modelo de gestión” está orientado fundamentalmente a conceptos que se están discutiendo bajo el término *New Public Management (NPM)* y que se darán a conocer en el siguiente párrafo.

## 1. Los conceptos

El término *New Public Management (NPM)* se viene utilizando en los países anglosajones y escandinavos desde finales de los años setenta. En Alemania, se usa aproximadamente desde hace un decenio para describir nuevos enfoques de la gestión político administrativa. El término no se refiere a un programa coherente de modernización administrativa, sino más bien a una serie de conceptos e instrumentos que se basan mayoritariamente en modelos y experiencias del extranjero dentro y fuera de Europa.<sup>107</sup> No obstante la heterogeneidad es posible identificar elementos generales de la reestructuración administrativa, los que se describirán a continuación.

### 1.1. Gestión por resultados

“*La gestión por resultados es considerada a menudo la reforma crucial para las Administraciones Públicas de los años noventa*”.<sup>108</sup> Esta apunta a una nueva orientación de la gestión administrativa: Mientras que la gestión burocrática tradicional por reglamentos evalúa la producción de servicios administrativos según la conformidad de éstos con las reglas (orientación al *input*), según el nuevo modelo, los resultados de los procesos administrativos adquieren mayor importancia. Estos se miden por una parte, de acuerdo con la eficiencia (en primer lugar, a través de mecanismos de mercado o de simulación de mercados) y por otra, y la efectividad (a través de estándares definidos por los clientes o por la política).

Con la gestión por resultados se pretenden superar los déficits de la gestión burocrática por reglamentos relativos a eficiencia, orientación al cliente, flexibilidad, transparencia y participación. En comparación con las iniciativas reformadoras de los años setenta y ochenta, la gestión por resultados constituye un avance conceptual, ya que no sólo el *output* del servicio (administrativo) es el núcleo de las reformas, sino cada vez más el *outcome*, es decir los efectos sociales de la actuación administrativa. Este cambio de perspectiva se describe como una transformación de las visiones: desde la administración burocrática (*input*), hacia la administración de servicios (*output*), hacia la administración para los ciudadanos (*outcome*<sup>109</sup>).

Dependiendo del alcance de la reforma administrativa, en la práctica se aplican formas mixtas de gestión: gestión por reglas burocráticas, por objetivos administrativos y por resultados sociales. En este contexto, la introducción de la gestión por resultados en las Administraciones también implica riesgos:<sup>110</sup>

- Si se utilizan indicadores cuantitativos, la evaluación recae sobre resultados mensurables y alcanzables a corto plazo, lo que dificulta aquellas innovaciones (por ejemplo orientadas al proceso) que no se reflejan directamente en *outputs* mensurables.
- Con frecuencia, las reformas apuntan a resultados inmediatos, lo que puede tener efectos contraproducentes para los objetivos estratégicos a largo plazo.
- Si las reformas se efectúan de forma más bien específica y sin gestión estratégica, pueden producirse confusiones con respecto al orden de prioridades, así como conflictos entre los diferentes objetivos.
- Si no se incorpora a los empleados públicos en la formulación de las reformas, se corre el riesgo de que se produzca un problema de mediación e implementación.

Debido a estos riesgos, la gestión por resultados, como modelo para reformas administrativas, depende de la utilización de otros instrumentos de modernización administrativa. Entre éstos figuran, por una parte, la internalización de las preferencias de los clientes y ciudadanos en los procesos de toma de decisión político administrativas, para poder dar el salto desde la orientación al *output* a la orientación al *outcome* (orientación al cliente y participación ciudadana) y por otra, el traspaso de competencias a

ejecutores externos o la descentralización dentro de la misma Administración, a fin de lograr el potencial de productividad y eficiencia inherente a la gestión por resultados (gestión por contratos y competencia; descentralización). Finalmente, debe fortalecerse la capacidad para formular y poner en práctica objetivos estratégicos y de calidad de la gestión, a fin de poder obtener cambios efectivos a largo plazo (gestión estratégica). Estos aspectos se abordarán a continuación con más detalles.

### **1.2. Orientación al cliente y participación ciudadana**

Según el modelo de la gestión por resultados, el objetivo principal de las reformas administrativas es el mejoramiento de la orientación al cliente y al ciudadano. La utilidad de los servicios para los clientes y la comunidad local constituye el criterio de evaluación más importante<sup>111</sup>. Esto presupone una identificación sistemática de las exigencias, intereses y necesidades de los destinatarios. Su integración en el proceso de la producción de servicios puede ocurrir como:

- **Grupo meta** a través de (a) eventos informativos y (b) publicaciones y (c) cuentas públicas acerca del logro de determinados objetivos (*citizen charter*);
- **Consultants** a través de (a) métodos pasivos (por ejemplo, análisis de contactos con clientes), (b) métodos reactivos (encuestas a clientes, ciudadanos) o (c) métodos discursivos y participativos (talleres de planificación estratégica);
- **Usuarios** a través de (a) representaciones de usuarios (consejo de apoderados, asociaciones de arrendatarios), (b) instituciones consultivas (foros ciudadanos, consejos juveniles), (c) la coproducción de servicios y (d) el fortalecimiento de la iniciativa propia (traspaso de tareas, ofertas de capacitación);
- **Mandantes políticos** a través de (a) elecciones, (b) consultas populares y referéndum y (c) planificación cooperativa.

Lo importante es que en los procesos de toma de decisiones también se informe, se pida la opinión y se integre a aquellos destinatarios, que solo cuentan una baja capacidad de articulación: los niños, viejos, minusválidos, personas que llevan mucho tiempo sin trabajo, postulantes a asilo, refugiados, etc. Dado que estos grupos hacen uso de los servicios comunales en mayor proporción, los mejoramientos de eficiencia y/o calidad en esta área tienen, comparativamente, un mayor efecto sobre la situación presupuestaria del sector público. Por esta razón, una mayor participación ciudadana no sólo es importante por consideraciones democráticas (control y participación), sino que también se aplica cada vez más como recurso para mejorar los servicios comunales.

Aparte de la identificación de intereses y necesidades, la participación ciudadana contribuye a: mejorar los procesos de planificación (evitar errores, seguridad jurídica); generar consenso y mejorar la aceptación de decisiones políticas; movilizar los conocimientos organizacionales y técnicos de la población; fortalecer la iniciativa propia de personas involucradas; y mejorar la evaluación de la gestión administrativa y la producción de servicios.

La adaptación de las estructuras administrativas a los intereses y necesidades identificados de la clientela local es otro aspecto importante. En este contexto, la mayor importancia recae sobre la simplificación y aceleración de trámites administrativos (solicitudes, procedimientos de inscripción, de autorización, etc.). Esta tiene lugar i) a través de la creación de *one stop o first stop agencies*, oficinas ciudadanas o centros de servicios; ii) a través de la concentración de responsabilidades y la reducción de niveles jerárquicos en el marco de la descentralización; iii) a través de horarios de atención adaptados al cliente y la concertación de citas de asesoría; iv) a través de ofertas de información y posibilidades de asesoría telefónica; y v) a través de cuentas públicas relacionadas con la calidad y los plazos de las prestaciones.

Cada vez más, se reconoce con mayor claridad que en este contexto las comunas pueden adquirir ventajas concretas dentro de la competencia entre espacios económicos, ya que estas mejoras no sólo son pedidas (y recompensadas) por la comunidad, sino que también significan para las empresas un ahorro de tiempo y dinero, así como una mayor calidad de las prestaciones. En muchos casos, las mejoras en el área de la orientación al cliente tienen lugar, además, mediante la incorporación de elementos de competitividad en el proceso de la producción de servicios. Este aspecto se discutirá en el siguiente acápite.

### **1.3. Gestión de contratos y competencia**

En el marco de la modernización administrativa, los contratos cumplen la función de reorientación, en las secciones, desde una gestión por reglamentos hacia una gestión por resultados. Su efecto es una consecuencia de la separación entre mandantes (*principals*) y mandatarios (*agents*). Mediante contratos sobre prestaciones basadas en descripciones concretas de los productos de la Administración, es posible aumentar la eficiencia de la oferta. El concepto se sigue en el traspaso de partes de la producción o de servicios a proveedores de la industria.

Un contrato es un acuerdo por escrito entre dos partes sobre los resultados que deben alcanzarse dentro de período definido, con un presupuesto fijo. Los siguientes son contenidos obligatorios de un contrato: la operacionalización de los resultados en medidas concretas; la determinación de los recursos financieros; la fijación de cifras de referencia e indicadores para la evaluación de los resultados obtenidos; la forma y frecuencia de la entrega de información; y los posibles incentivos, sanciones e intervenciones para los mandantes y los mandatarios”.<sup>112</sup>

Tanto los contratos internos como externos son suscritos por las Administraciones. A menudo, los contratos externos revisten la forma de contratos legales y regulan, por ejemplo, las relaciones entre la Administración y generadores de servicios no públicos. En general, los contratos internos no tienen un carácter legal y regulan, por ejemplo, las relaciones entre servicios especializados y prestadores internos (por ejemplo, imprentas). Aparte de estas dos formas puras, según el enfoque *NPM*, en una comuna moderna también las relaciones entre la política local y la Administración, tienen un carácter contractual. En su calidad de mandante, la política (para ser más exactos: los parlamentos comunales y sus comisiones) le dicta a la Administración, en calidad de mandatario, los objetivos de los servicios y los presupuestos globales. Sobre la forma como tendrá lugar la producción de servicios, deciden las propias secciones.

Una función fundamental de la gestión de contratos consiste en incorporar elementos de competencia en la producción de servicios públicos. La competencia no es el objetivo, pero sí un importante *instrumento* para la reestructuración de las Administraciones. Una mayor orientación a la competencia tiene efectos positivos sobre la productividad y la calidad del servicio público. La presión competitiva promueve, además, la continuidad del proceso de innovaciones. En la literatura se distingue entre: competencia de mercado, de simulación de mercados y competencia no mercantil.<sup>113</sup>

La competencia de mercado se utiliza especialmente en los servicios técnicos de infraestructura. Aquí existe un amplio espectro de posibilidades de gestión, partiendo de la privatización pura, pasando por licitaciones y diversas formas de *Public Private Partnership*, hasta llegar a la libre oferta de servicios por parte de empresas públicas. La competencia de simulación de mercados se utiliza, a menudo, en el área de servicios sociales. Está basada en la creación de condiciones competitivas internas de la Administración, sin tener que recurrir a las ofertas del sector privado, por ejemplo, mediante la gestión interna de contratos. Se entienden como competencia no mercantil especialmente las comparaciones de prestaciones entre proveedores públicos (o tanto públicos como privados), al igual que concursos, como el otorgamiento en 1993 del Premio Carl—Bertelsmann por la democracia y eficiencia en la administración comunal.

Por cierto, el fortalecimiento de la competitividad debe ir acompañado de una ampliación de competencias públicas de gestión. De lo contrario, la privatización de servicios, por ejemplo, puede favorecer la monopolización privada de los mercados. La orientación hacia clientes “interesantes” (solventes) y la exclusión de clientes “problemáticos”, comprensible desde el punto de vista de las empresas, puede tener como consecuencia un desigual abastecimiento social de servicios en las ciudades. Además, no en todas las áreas de la producción de servicios públicos es posible lograr la cobertura de costos y rentabilidad, ni en todos los casos es deseable.

#### **1.4. Descentralización**

La implementación de la gestión por resultados conlleva, en general, el traspaso de competencias a los niveles administrativos inferiores. A través de la descentralización, junto con la gestión de contratos, se promueve la separación interna entre mandantes y mandatarios en la Administración. Se amplía la libertad de las divisiones y unidades para la gestión de sus servicios, lo que al mismo tiempo permite lograr un aumento de la eficiencia.<sup>114</sup> Ahora bien, la descentralización de modo alguno es un concepto nuevo de la modernización administrativa, sino que desde hace varios decenios es un tema de discusión en el nivel mundial. Mientras que en el pasado se acentuaban los aspectos de participación y subsidiaridad, por una parte, y la eficiencia de los servicios del Estado, por otra, hoy se discute, cada vez más, sobre la descentralización como un instrumento de integración interna de responsabilidad técnica y financiera y se relaciona con los conceptos de orientación al cliente y al *outcome*.

Actualmente, la descentralización, como elemento de la reforma administrativa, se combina con elementos de competencia (gestión de contratos) y programas de capacitación de personal. Estos últimos comprenden, por ejemplo, la capacitación y el perfeccionamiento profesional en el área de las comunicaciones y de la gestión financiera (confección del presupuesto orientada a los resultados), pero también la promoción de la imagen corporativa en las diferentes áreas administrativas.<sup>115</sup>

Una administración descentralizada y basada en la gestión por resultados permite mejorar la capacidad de reacción de una comuna frente a los desarrollos de su entorno, creando nuevas posibilidades de cooperación en áreas políticas específicas con otros actores. En sus relaciones hacia el exterior, las instituciones descentralizadas, como por ejemplo las asociaciones de fomento económico, son más flexibles que las unidades con una gestión burocrática y jerárquica. De este modo, pueden tener lugar cooperaciones a nivel regional, que son apoyadas estratégicamente por los niveles superiores de la Administración y de la política y dependen de la responsabilidad operativa de las unidades administrativas descentralizadas.

Así, una administración descentralizada impone mayores exigencias a la gestión política. Teniendo en cuenta la distribución de responsabilidades por presupuestos y prestaciones, existe el riesgo de que se produzca una fragmentación de la actuación administrativa, una excesiva independencia de las unidades administrativas y una *colonización*<sup>116</sup> de las instituciones públicas por parte de intereses particulares. La mayor eficiencia y efectividad de cada una de las unidades descentralizadas no significan automáticamente mayor eficiencia y efectividad de la Administración en general. Por esta razón, es necesario fortalecer las competencias de seguimiento y evaluación tanto internas como externas, y diseñar instrumentos de *feedback* con la participación de los involucrados. Por otra parte, también es esencial ampliar las competencias de gestión estratégica, es decir, una gestión política a largo plazo del proceso de reformas. Este aspecto se abordará con más detalles a continuación.

### 1.5. Gestión estratégica

La gestión por resultados sin una gestión estratégica es como una “sinfonía incompleta”.<sup>117</sup> Únicamente la retroalimentación con objetivos estratégicos a largo plazo permite corregir la tendencia inherente hacia reformas cortoplacistas y de alcance limitado. Esto es de especial importancia para los servicios económicos de las comunas ya que muchos de estos (creación de zonas industriales, construcción vial y planificación del tránsito, etc.) requieren de tiempo y recursos, en alto grado.

La modernización administrativa también trae consigo cambios considerables para *la política*. Esta debe armonizar la demanda por orientaciones estratégicas que surge de una administración descentralizada con su “clásica” vocación cortoplacista de poder. Para ello se requiere de nuevos instrumentos y funciones:<sup>118</sup>

- Se debe fortalecer la capacidad presupuestaria de los parlamentos comunales. Los nuevos sistemas de información financiera deben mejorar la transparencia de los presupuestos y facilitar la planificación estratégica (estimación de costos de las inversiones).
- La Administración central debe concentrarse en su función de asesoría a las comisiones municipales. Debe estar en condiciones de reaccionar en forma flexible a las necesidades de información de la política (reforma del régimen interno de información).
- La descentralización de las estructuras administrativas debe armonizarse también con la política local. Es recomendable que, en lo posible, las tareas de las unidades internas de la Administración y de las comisiones parlamentarias estén organizadas en forma similar, a fin de facilitar los procesos de coordinación.
- Se debe intensificar la comunicación entre la administración y la política y minimizarse la desconfianza. A ello pueden contribuir los seminarios conjuntos sobre estrategia, cursos de perfeccionamiento, proyectos, etc.

No sólo la gestión administrativa, sino también el proceso de reformas mismo requiere de una visión estratégica<sup>119</sup>. Aquí el objetivo debe ser mantener la continuidad del proceso de reformas y evitar estancamientos o incluso la reversión del mismo. En este contexto, son instrumentos importantes: el *benchmarking* a través de comparaciones internas y externas de las prestaciones o encuestas detalladas a clientes y empleados; la incorporación y el fortalecimiento de elementos de competencia a través de contratos; y la integración de la planta del personal en el proceso de reformas mediante la descentralización de competencias de decisión y la creación de incentivos positivos para la participación en dicho proceso (exención de trabajo, gratificaciones, oportunidades de ascenso, cursos de perfeccionamiento<sup>120</sup>).

La gestión estratégica como *total quality management* apunta a un cambio cultural profundo en la producción de servicios públicos, cuyo núcleo es el mejoramiento continuo de la calidad de las prestaciones, de acuerdo a los criterios de evaluación descritos más arriba.<sup>121</sup> En consecuencia, este enfoque combina la orientación al cliente que apunta a la integración de los usuarios; la orientación a los trabajadores, que apunta al desarrollo de recursos humanos, al aumento de competencias, a la motivación del personal y a la satisfacción laboral; la orientación al mejoramiento, que apunta a la continua innovación de estructuras, procesos y productos; y, la orientación social al *outcome*, que dice relación con la gestión pública orientada al bien común.

Una gestión estratégica que apunta a mejorar continuamente la calidad, debe garantizar la relación entre iniciativas de reformas “desde arriba” y mejoramientos “desde abajo”. Para ello es necesario definir la reforma administrativa como un proyecto político y consensuar una visión común de cómo debe ser una administración moderna. Esta visión no debe desvirtuarse, convirtiéndose en un mero eslogan o etiqueta, sino que debe estar vinculada con el proceso de reformas real a través de debates públicos, programas y cadenas de proyectos concretos. El objetivo no es solo un mejor proceso de planificación, sino sobre todo la complementariedad del *controlling* estratégico (“hacer las cosas apropiadas”) con el *controlling* operativo (“hacer las cosas bien”).<sup>122</sup>

Finalmente, de gran importancia, para el éxito de la modernización administrativa, es la capacidad de cooperar con actores externos en la solución de aquellos problemas que la comuna no puede resolver por sí sola. Esto dice relación, por una parte, con la cooperación en el marco de *Public Private Partnerships* con empresas privadas, usuarios y organizaciones del sector terciario y por otra, con la capacidad de establecer cooperaciones a largo plazo, tanto específicas como estratégicas, con otras Administraciones e instituciones en el nivel regional. La disposición a cooperar es un importante elemento de una Administración moderna según el enfoque del *NPM*.

## 2. El *New Public Management* y la regionalización

El enfoque más arriba esbozado fue ideado ante todo y fundamentalmente con miras a las Administraciones locales. No prevé un encadenamiento o incluso un traspaso de competencias de gestión político administrativas, pero tampoco lo descarta. La modernización comunal, como se sostiene en esta sección, crea incentivos para el fortalecimiento de instituciones regionales. Por lo demás, la regionalización puede impulsar la modernización administrativa.<sup>123</sup> Iniciativas recientes para la reforma de niveles administrativos medios en los Estados Federados, parecen confirmar esta estimación.

Desde la perspectiva de la presente sección, el nivel regional se visualiza, en primer lugar, como nivel intercomunal. Como se dijera anteriormente, aquí es posible observar una serie de enfoques diversos que van desde cooperaciones específicas, relacionadas con proyectos entre dos comunas (por ejemplo la Región Multimedia Tübingen—Reutlingen) hasta conceptos amplios de desarrollo regional con la participación de las comunas (como por ejemplo, el proceso de elaboración de planes de desarrollo en el sureste de Baja Sajonia). En muchos casos, se superponen instituciones regionales con diferentes alcances, sustentabilidad, modelos de gestión y estructuras de incentivos. De esta manera, en la actualidad la mayoría de las ciudades y municipios está participando en varias iniciativas regionales simultáneamente.

Mientras que algunas de las nuevas instituciones regionales han sido de iniciativa del Estado Nacional o de un Estado Federado y, en parte, son reguladas por ellos mismos (por ejemplo, las conferencias regionales antes mencionadas), otras, nacen de iniciativas del sector privado o de la comunidad, como por ejemplo, la RESON, por iniciativa del sindicato metalúrgico IG Metall.<sup>124</sup> No obstante, independientemente de la historia de su origen, en la mayoría de los casos, la participación de las comunas es un factor determinante en la creación de instituciones regionales. Esto es válido especialmente para aquellas instituciones que asumen funciones de política territorial de desarrollo. ¿Cuáles son los motivos de las comunas para participar en las instituciones regionales?

Sin duda, de especial interés es la obtención de economías de escala en la prestación de servicios de infraestructura (transporte, suministro de energía, gestión de recursos hídricos, gestión de residuos). En muchos casos, estos servicios se privatizan o se traspasan a empresas regionales de derecho privado de las comunas involucradas. Es decir, en esta área, la regionalización va acompañada de descentralización, gestión de contratos y competitividad. A menudo, en este campo las comunas han hecho sus primeras experiencias con nuevos conceptos administrativos (empresas intermunicipales y asociaciones de regiones metropolitanas).

Otro motivo es la complementación de la oferta propia de prestaciones. Esto es válido, entre otros, para la creación de agencias regionales de fomento productivo. Estas deben hacerse cargo del mejoramiento del marketing para localizaciones y coordinar la gestión de zonas económicas de las comunas involucradas. Al diseñar sistemas regionales de información, las comunas pueden adaptar mejor su oferta de prestaciones a las necesidades de los clientes, compararlas con otros proveedores y, por consiguiente, mejorar la calidad de su política de desarrollo.<sup>125</sup> Por cierto, esto supone que las comunas fortalezcan sus propias competencias estratégicas de gestión, de tal manera que puedan recurrir en forma efectiva a las prestaciones complementarias. Una oferta ampliada de prestaciones en el nivel regional, tiene efectos reformadores sobre las comunas.

En tercer lugar, las comunas participan en instituciones regionales para desprenderse de tareas. Ante la existencia de relaciones cada vez más complejas entre actores, que con la descentralización, la privatización y la creación de redes, se ramifican aun más, la gestión de las áreas políticas relevantes se convierte en un problema de orientación y coordinación. Una mayor orientación hacia el exterior de las Administraciones descentralizadas, como se exige en el enfoque *New Public Management*, favorece el encadenamiento regional a través de comparaciones de prestaciones, coordinaciones estratégicas y gestión de contratos.

En cuarto lugar, también es importante, para la participación comunal en instituciones regionales, la obtención de recursos del Estado Nacional, los Estados Federados y la UE. Como se describiera en la introducción del presente estudio, está aumentando la cantidad y la extensión de los programas de fomento de alcance regional. En muchas instituciones regionales el aprovechar estas ofertas de apoyo forma parte de sus principales tareas. En cierto modo, se trata aquí de una complementación de las competencias comunales como respuesta a incentivos externos.

Finalmente, las instituciones regionales también pueden ofrecerle a las unidades administrativas descentralizadas la oportunidad de crear redes de relaciones propias, en gran medida en forma independiente de la política local, e influir sobre sus secciones.

Queda en evidencia las relaciones que existen entre la modernización administrativa local y el aumento de la importancia de las instituciones regionales. No obstante, en la literatura científica citada prácticamente no se menciona que las comunas podrían utilizar la regionalización como instrumento para la reforma administrativa. En los casos en que se hace referencia al nivel regional, en relación con la reforma administrativa, se piensa especialmente en las autoridades de nivel medio (distritos y otros) de los gobiernos de los Estados Federados, pero ello no basta para cumplir con la reforma administrativa ni tampoco con la creación de instituciones regionales: en ambos aspectos, los actores determinantes son las comunas.

### 3. La reforma administrativa en Alemania

Dentro de los países industrializados, Alemania se considera atrasada en cuanto a la modernización comunal. Recién a comienzos de los años noventa se inició en Alemania el debate sobre las reformas administrativas bajo el enfoque del *New Public Management*. Este retraso con relación en los países europeos vecinos y los países anglosajones obedece a los siguientes factores:<sup>126</sup>

- Una presión por reformas comparativamente más baja a finales de los años setenta / comienzos de los años ochenta en la República Federal.
- Una gran capacidad de rendimiento y poder de persistencia de las estructuras administrativas tradicionales, con un alto grado de descentralización.<sup>127</sup>
- El proceso de transformación de la reunificación alemana que apela las capacidades políticas de gestión, por lo que también, entre otras cosas, las estructuras administrativas de la antigua RFA se traspasaron prácticamente sin ninguna modificación a los nuevos Estados Federados.
- El poco éxito (reforma administrativa) y la falta de popularidad (reforma territorial) de la última ola de reformas en los años setenta.

Mientras que en los inicios los esfuerzos por reformas se caracterizaban por la consolidación presupuestaria, en los últimos cinco años se amplió su enfoque. Actualmente, se incorporan cada vez más elementos de una administración gestionada por resultados, descentralizada y orientada al cliente o ciudadano. La actuación del Servicio Colectivo Comunal para la Simplificación Administrativa (KGSt), especialmente la elaboración de un manual general práctico para la reforma administrativa, el Nuevo Modelo de Gestión (NSM), es de gran importancia para la dinamización del proceso de modernización. A continuación se abordará el tema más detalladamente.

#### 3.1. El Nuevo Modelo de Gestión del Servicio Colectivo Comunal para la Simplificación Administrativa (KGSt)

El Nuevo Modelo de Gestión presentado en 1993 por el Servicio Colectivo Comunal para la Simplificación Administrativa tiene por objeto mejorar la eficiencia de las administraciones, flexibilizar las estructuras jerárquicas y altamente reguladas, reemplazar la gestión burocrática por una gestión por resultados, reforzar los elementos de competencia en la generación de productos y servicios y aumentar la proximidad con el cliente y la comunidad. La concepción consiste en la transformación de la Administración desde una oficina pública hacia una empresa de servicios. Por ello, el punto de partida del Nuevo Modelo de Gestión son las dificultades y necesidades actuales de las comunas definidas principalmente por cuestiones fiscales. El tema principal del modelo es el aumento de

la transparencia y el conocimiento de los costos dentro de la Administración.<sup>128</sup> Esto se logra a través de la consolidación descentralizada de la responsabilidad técnica y fiscal y la determinación de presupuestos globales o de productos; la identificación y sistematización de los servicios y su inclusión en el proceso presupuestario comunal; la fijación de objetivos de los servicios (volumen, calidad y rentabilidad) sobre la base de los primeros dos puntos; una mejor gestión y orientación competitiva de las empresas comunales de servicios; y, las comparaciones entre unidades administrativas (también a nivel intercomunal), reglamentaciones de honorarios y tarifarias así como costos de producción propios y de terceros.

Otra prioridad del Nuevo Modelo de Gestión la constituye la delimitación de las responsabilidades políticas y administrativas. A la política le corresponde asumir la gestión estratégica y determinación de objetivos debiendo cumplir las funciones de sostenedor de los servicios comunales. Las unidades administrativas obtienen, a cambio, mayores libertades para el diseño de su gestión ordinaria. Una unidad central de gestión que depende de la dirección administrativa debe asumir el papel de intermediario entre los gremios políticos y las unidades. Esta asume la tarea de informar (al consejo y a la dirección administrativa), coordinar y controlar (a las unidades y empresas comunales de servicios).

### 3.2. *Aplicación práctica*

Al implementar las visiones y recomendaciones del Nuevo Modelo de Gestión, en un comienzo, el tema central era la introducción de nuevas formas de contabilidad de costos, junto con descripciones de productos y una reorganización del sistema de información, mientras que, precisamente, las áreas principales del *New Public Management* (orientación al cliente y al *outcome*, gestión de calidad y gestión de contratos) más bien se desatendieron.<sup>129</sup>

¿Por qué ha resultado hasta ahora tan difícil para muchas Administraciones dar el salto triple desde la consolidación “clásica” (reducción de servicios y privatizaciones) mediante la incorporación de nuevos conceptos presupuestarios, hacia un proyecto de reformas según el Nuevo Modelo de Gestión? A una serie de factores institucionales se le atribuye un efecto bloqueador de reformas, porque facilitan la creación de bloques de veto, respaldan la gestión burocrática o cimientan la concepción tradicional de los roles. Entre éstos figuran, en primer término, la arraigada cultura burocrática en la Administración Pública alemana<sup>130</sup>).

Las intervenciones en la estructura político administrativa de las instituciones van siempre unidas a temas relativos al poder: éstas comprenden tanto modificaciones de procedimientos y competencias, como cambios en el portafolio de prestaciones de la institución en cuestión. Aun cuando, en general, todos los miembros de una comunidad pueden profitar a largo plazo de una Administración más eficiente y efectiva, es casi inevitable que una parte de los involucrados, tanto fuera como dentro de las instituciones públicas, consideren necesariamente la reforma como perjudicial para sus intereses. A menudo, tampoco la política dispone de las competencias e instrumentos para un control efectivo de las Administraciones. La desconfianza entre ambos niveles genera obstáculos adicionales en el proceso de reformas. Los siguientes factores también pueden llegar a ser obstaculizadores:<sup>131</sup>

- Frecuentemente, no se logra mantener la gran motivación inicial de los funcionarios porque éstos no son incorporados adecuadamente en el proceso de reformas.
- En muchas comunas, el inicio del proceso de reformas tiene lugar a través de proyectos piloto. Es decir, coexisten dos filosofías de gestión diferentes. Bajo estas condiciones no siempre resulta tan fácil dar el paso desde soluciones aisladas hacia la reestructuración general.<sup>132</sup>
- Los problemas presupuestarios persistentes encabezan el orden de las prioridades de la política comunal. A las iniciativas de reformas efectivas a largo plazo se les atribuye menor importancia que a las coerciones de la política fiscal.
- Finalmente, se dificulta la incorporación de la competitividad en el sector de infraestructura y abastecimiento, en el sentido que a las empresas comunales se les prohíbe en muchos casos la actividad comercial, aun después de una modificación de su forma jurídica.<sup>133</sup>

No obstante, existen indicios de una mayor conciencia acerca del problema. El solo hecho de que, entretanto, casi 1.500 municipios (con más de 10.000 habitantes), ciudades, distritos y ciudades—estados se hayan incorporado a la KGSt revela que la reforma administrativa comunal se ha convertido en un tema central. También la red “Comunas del futuro” es una expresión del interés de muchas ciudades y municipios en la modernización administrativa (cuadro 3).

En diferentes áreas de servicios los Estados Federados han flexibilizado las regulaciones legales (hospitales, servicio de transporte local, gestión de residuos) y han otorgado a las comunas mayor libertad en el diseño de los servicios y en la privatización

de empresas. Sin embargo, aquí se requiere de nuevas medidas de desregulación y descentralización, especialmente, con miras a un mejor fomento de la competitividad.<sup>134</sup>

Las múltiples medidas de reformas<sup>135</sup> indican que la visión de la Administración Pública moderna en Alemania, actualmente, está cambiando por completo. Al igual que cualquier estrategia de modernización, también la puesta en marcha exitosa de una reforma administrativa basada en el modelo de la gestión por resultados, depende de la existencia de condiciones favorables. Por esta razón, punto de partida de la gestión de reformas administrativas debe ser la estructuración del entorno político que apunte a neutralizar las barreras antes mencionadas. Según Naschold<sup>136</sup> el éxito de una modernización del sector público se ve favorecido por las siguientes condiciones:

- La creación de amplias coaliciones de apoyo incorporando a las elites políticas como también administrativas. El proceso de reformas puede mantenerse en forma continua, más fácilmente, si se incorpora en los procesos de toma de decisiones la mayor cantidad posible de involucrados.<sup>137</sup>
- La radicación del proyecto de reformas en las instituciones centrales del sistema político administrativo (grupos de reformas pequeños y de reacción rápida en el municipio) capaces de lograr la aplicación de las reformas en forma diferenciada, coordinada y decisiva.
- El apoyo de organizaciones externas (comisiones de expertos, instituciones científicas, etc.) que transfieran *know—how* organizacional y apoyen el cambio cultural en la Administración.
- El fortalecimiento de las capacidades de control y evaluación dentro y fuera de la Administración.

Cuadro 3  
LA RED “COMUNAS DEL FUTURO”

Por iniciativa del Servicio Colectivo Comunal para la Simplificación Administrativa (KGSt) y de las fundaciones Bertelsmann y Heinz-Böckler, se agruparon en 1998 89 comunas en la red Comunas del futuro. En base a siete áreas temáticas se firmó un total de 14 contratos de proyecto. Está previsto concluir la fase de implementación de los proyectos a más tardar el otoño de 1999. Las siete áreas temáticas son:

1. Visión: oficina pública, empresa de servicios, comuna para los ciudadanos: participación y desarrollo sustentable como responsabilidad de la dirección democrática.
2. El ciudadano / la ciudadana en la comuna: mandante político, cliente y cogestor de la comunidad.
3. Política comunal orientada a los efectos: iniciativas de desarrollo de objetivos con la ciudadanía, solución comunitaria de problemas y rendición de cuentas.
4. Gestión administrativa orientada a los resultados: orientación a las necesidades; motivación y espacios de acción a través de estructuras administrativas flexibles; autoevaluación.
5. Política y administración: nueva calidad de la distribución del trabajo en el marco de una cooperación de confianza.
6. Nueva cultura organizacional a través de la participación del personal: gestión conjunta a través del diálogo, creación de confianza y desarrollo de recursos humanos.
7. Innovación y cambio continuo: aprendizaje a través de la competencia, cooperación intercomunal, redes nacionales e internacionales, cooperación con contrapartes públicas, de utilidad pública y privadas.

Como puede apreciarse, las áreas temáticas tienen relación con los déficits antes mencionados a raíz de la implementación de *New Public Management* en Alemania. Muchos de los proyectos tienen

En estos momentos, en la mayoría de los casos, la reforma de las Administraciones comunales en Alemania todavía no tiene lugar en el marco de proyectos generales de cambio estructural, sino en forma particular y según las necesidades de saneamiento fiscal. La amplia introducción de nuevos principios para la confección de presupuestos va unida a la descentralización específica de la responsabilidad técnica y fiscal en el marco de proyectos piloto. En lo que atañe a la tendencia general de las reformas, se aprecia un amplio consenso. El Nuevo Modelo de Gestión de la KGSt ha provocado una unificación de las visiones.

#### 4. La modernización administrativa y la creación de instituciones regionales

Sobre las iniciativas para la regionalización de la Administración Pública se discute en Alemania desde los años sesenta. Entre los expertos existe consenso de que al permitir que sean organizaciones regionales las que administren zonas metropolitanas o urbanas, se logra una mayor eficiencia. No obstante, hasta ahora, en muchos casos han fracasado iniciativas regionales debido a los cálculos políticos y al poder obstaculizador de los organismos públicos involucrados, especialmente en el nivel local.

Por esta razón, en algunos Estados Federados los niveles intermedios, como los distritos, fueron concebidos originalmente como meros órganos ejecutores del gobierno del Estado Federado, aun cuando durante los decenios de su existencia en muchas partes han logrado adquirir poder político de regulación. Iniciativas recientes de política regional recurren de preferencia a estas competencias y le asignan a las gobernaciones provinciales, distritales, etc. importantes funciones en la elaboración de concepciones estratégicas regionales. Sin embargo, por lo general se enfatiza que en el proceso político de toma de decisión deben respetarse las prerrogativas de las comunas.

Sólo en casos aislados, las iniciativas políticas apuntan a una gestión regional global integrada de tareas de planificación, ejecución y financiamiento (ver cuadro 4). Así es como el gobierno de Renania del Norte—Westfalia presentó recientemente planes para una reforma administrativa en la que se pretende transformar las dos asociaciones mancomunadas, los cinco gobiernos distritales y la mayoría de los organismos públicos especiales en cinco centros regionales de servicios<sup>138</sup>. En lugar de ello, en general predominan cooperaciones específicas con diferentes limitantes regionales, por una parte, e instituciones regionales de desarrollo sin poder directo de decisión en temas de política presupuestaria, por otra.

Cuadro 4  
UNA PROPUESTA PARA LA REGIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN HESSEN

El director de la Asociación de la Región Metropolitana de Frankfurt (UVF), Alfons Faust propone la creación de seis distritos regionales en Hessen, con lo que se lograría reducir la estructura administrativa a tres niveles (estado, distrito regional, ciudad/municipio) y simplificarla notablemente.

Los 21 distritos existentes, la UVF, las gobernaciones provinciales y la Asociación de beneficencia del Estado Federado deberán desaparecer, traspasándose sus funciones a los distritos regionales. También está previsto que otras autoridades del nivel administrativo intermedio traspasen sus competencias (protección contra inmisiones y radiaciones, gestión de recursos hídricos, servicios forestales, etc.). Los distritos regionales deben, entre otras cosas:

- confeccionar planos regionales de ordenamiento territorial y dictar reglamentaciones a las comunas para sus planos reguladores comunales.
- aplicar una política regional de fomento económico y de desarrollo productivo;
- garantizar una distribución equitativa de las cargas sociales entre los centros urbanos y las comunas adyacentes.

Dado que estas funciones se topan, en parte, con competencias centrales de las ciudades y municipios, aparte de un parlamento elegido en forma directa, se creará un concejo municipal en el que las comunas nombrarán sus representantes.

Los partidarios de esta proposición sostienen que la nueva instancia podría cumplir las funciones relativas a la región de mejor manera y en forma más económica que los distritos y las ciudades; esto sería válido para las áreas de planificación de transportes y comunicaciones, gestión de residuos y política energética, pero en particular también para el fomento económico, la política laboral y ocupacional, en donde a menudo se observa aun una mentalidad de cúpula a nivel local. También agregan que de este modo sería posible aflojar la difícil relación que existe entre los centros urbanos y sus comunas adyacentes (infraestructura, flujos de personas que viajan entre su domicilio y su lugar de trabajo, distribución de la recaudación tributaria).

En cambio, los detractores temen una nueva intervención en las competencias de las comunas y una centralización de las funciones con efectos negativos para el acercamiento a la comunidad y al cliente por parte de las Administraciones. En lugar de ello, abogan por cooperaciones voluntarias y específicas y delimitaciones de la región de acuerdo a tareas específicas. Sostienen además que se generarían problemas si instancias electivas asumieran las complejas tareas ejecutivas de las gobernaciones provinciales. Finalmente, hacen hincapié en la poca aceptación que han tenido las reformas territoriales por parte de la sociedad en el pasado. Debido a la resistencia de las instituciones involucradas es poco probable que pueda aplicarse el modelo.

Fuente: Periódico "Frankfurter Rundschau, serie *El futuro de las regiones*"<sup>139</sup>

En muchas regiones de Alemania, la regionalización de las competencias administrativas está influenciada considerablemente por las relaciones entre los centros urbanos y las comunas adyacentes. En los años noventa, las principales ciudades tanto en Alemania Federal, como en Alemania Oriental se vieron notablemente más afectadas por la reducción de puestos de trabajo que las ciudades y municipios adyacentes.<sup>140</sup> En Alemania Occidental, la baja del empleo en los centros urbanos, entre 1993 y 1997, fue de un 6,8% y en las zonas periféricas tan sólo de un 2,6%. En Alemania Oriental, el empleo incluso creció al 3% en las zonas periféricas, mientras que en los centros urbanos se perdieron puestos de trabajo en un 13,6%. Las razones de esta evolución son particularmente: una menor dependencia de la localización por parte de las empresas en muchos de los servicios modernos; mayores gastos de localización en las ciudades (arrendos, precios de terrenos, impuestos a las utilidades industriales); y avances en materia de infraestructura en las comunas adyacentes.

Lo cierto es que los centros urbanos se han visto enfrentados a una apertura de la brecha fiscal: por una parte, se ha reducido la recaudación tributaria debido a la disminución de la actividad económica, la desconexión tributaria de las utilidades y la emigración de sectores de la población de ingresos especialmente altos hacia las comunas adyacentes. Por otra parte, ha aumentado la carga de costos, en particular por el aumento de los gastos sociales, pero también, en muchas partes, debido al endeudamiento comunal del último tiempo. Cabe agregar la agravante de que las comunas adyacentes han podido descargar los costos de importantes servicios relacionados con la política territorial de desarrollo en los centros urbanos. Entre estos costos figuran ofertas culturales (museos, teatros, óperas, conservación de monumentos nacionales), como también servicios de infraestructura, en particular, el servicio de transporte local.

No es casualidad que, con frecuencia, la creación de asociaciones de regiones metropolitanas haya sido el inicio de una tendencia a la regionalización. Como ya se sabe, en esto la Asociación de la Región Metropolitana de Frankfurt (UVF) jugó a partir de 1975, un papel de líder.<sup>141</sup> Los centros de concentración urbana tales como Saarbrücken, Braunschweig, Stuttgart y Hannover han abierto nuevas sendas en la regionalización.<sup>142</sup> Sobre la región de Stuttgart ya se habló en la sección anterior. Esta se caracteriza, entre otras, por contar con un parlamento elegido en forma directa, *la Asamblea Regional*. A continuación, se describirá el proyecto de la región de Hannover.

#### *La región de Hannover*

La región de Hannover es un ejemplo de transformación integradora e innovadora de exigencias resultantes de la problemática ciudad—entorno y de la modernización de la Administración Pública. El proyecto mediante el cual la región se pretende convertir en una nueva división administrativa se encuentra actualmente en discusión, antes de ser presentado, a mediados del próximo año, como proyecto de ley por el gobierno de Baja Sajonia, de acuerdo a lo previsto hasta ahora.<sup>143</sup> Para el año 2001 está prevista la aprobación de la ley para la creación de la *región* que tendría luego lugar en noviembre del mismo año. La región de Hannover comprende, aparte de la ciudad de Hannover, 20 ciudades y municipios del distrito rural del mismo nombre, con un total de 1,1 millones de habitantes y alrededor de 430.000 trabajadores.<sup>144</sup> Tradicionalmente se ha caracterizado por un estrecho encadenamiento de la ciudad con sus comunas adyacentes, con los problemas correspondientes (separación entre lugar de residencia y lugar de trabajo, concentración de problemas sociales en el centro urbano, etc.). Es así como un 52% de los puestos de trabajo en la ciudad de Hannover son ocupados por personas que viajan entre su lugar de domicilio y su lugar de trabajo.<sup>145</sup> El proyecto ha adquirido un impulso adicional a través de la EXPO 2000, que ha atraído grandes inversiones en el área de infraestructura, acompañada de mayores exigencias a la proyección externa de la región.

La Asociación Comunal Región Metropolitana de Hannover (KGH) cuenta con una experiencia de decenios en cooperaciones institucionalizadas entre la ciudad y las comunas adyacentes (servicio de transporte público local, planificación regional). Aparte de ésta, también la capital del Estado Federado, el distrito y el gobierno provincial de Hannover asumen funciones de carácter regional.<sup>146</sup> El tema central del proyecto *Región de Hannover* que viene discutiéndose desde 1996, es la creación de una nueva división administrativa que abarque la ciudad y el distrito rural de Hannover y, por consiguiente, el área del KGH.<sup>147</sup> Según ésta, el distrito rural y la Asociación Comunal formarán parte de la nueva entidad, *la región*, en cambio las ciudades y municipios deberán mantenerse como divisiones administrativas independientes. La región seguirá subordinada al control jurídico y técnico del gobierno del distrito de Hannover.

De acuerdo con los planes del proyecto, formulado en el llamado “documento amarillo” del “Comité de gestión Región de Hannover”, *la región* deberá contar con cuatro órganos. Aparte de los órganos elegidos en forma directa - la asamblea regional (parlamento), el presidente regional y la comisión regional - está prevista la creación de un concejo municipal en el que estarán

representadas las 21 ciudades y municipios. En la segunda mitad de 1998, tanto el Consejo de la ciudad de Hannover como también la Asamblea distrital y la Asamblea de la KGH se pronunciaron a favor de la ejecución de este proyecto.<sup>148</sup>

Un importante objetivo de esta iniciativa es reunir en una sola institución las tareas regionales que hasta ahora se han asumido en forma dispersa y separar claramente éstas de las áreas de trabajo comunales. Mientras las tareas de la Asociación Comunal se traspasan por completo a *la región*, algunas funciones del distrito rural de Hannover se descentralizan hacia las ciudades y municipios (entre otras, en las áreas de inspección de obras, tránsito vial, gestión de recursos hídricos, asistencia para la juventud y sistema educativo). Está previsto mejorar las cooperaciones existentes en determinadas áreas en el marco de un enfoque integrador. Entre las funciones más importantes de la nueva división administrativa figuran: la red vial intercomunal y el servicio de transporte público regional; la planificación regional; el fomento económico; la ayuda social local, hospitales y la asistencia social y para la juventud en el nivel regional; y la gestión de residuos, de recursos hídricos y la protección de la naturaleza. Especialmente en las áreas de transporte y comunicaciones y asuntos sociales, la creación de *la región* de Hannover trae aparejada una concentración de funciones, a través de la cual se lograrán ahorros considerables: el proyecto parte del supuesto de un potencial de más de \$80 millones de marcos anuales, teniendo *la región* un presupuesto de casi mil millones de marcos. Más de tres tercios del ahorro favorecerían a la ciudad de Hannover.<sup>149</sup> El financiamiento de *la región* se realizará, según el modelo, a través de ajustes en el sistema de compensación financiero comunal y una contribución de las comunas para la región en reemplazo de la contribución para el distrito.

De la nueva división administrativa se espera:<sup>150</sup> una mayor transparencia del sistema político administrativo mediante áreas de responsabilidad claras, la eliminación de competencias paralelas y la reducción de instancias; una mayor proximidad a la comunidad y mayores posibilidades de gestión local a través del fortalecimiento de las ciudades y municipios; una mejor imagen externa y un marketing más efectivo de las localizaciones de la región; un manejo más eficiente y sostenible de suelos mediante la coordinación regional; una disminución de los conflictos regionales a través de la compensación intraregional de ventajas y cargas (visión “región solidaria”); y una mayor identificación de los ciudadanos con la región.

El proyecto *Región de Hannover* muestra que la discusión sobre sinergias, eficiencia y efectividad a través de la regionalización, ha adoptado un nuevo carácter. Con miras hacia la gestión del cambio estructural en los centros de concentración urbana, ésta va más allá de la creación de redes y la gestión estratégica de localizaciones y abarca otras áreas de la modernización administrativa, hasta llegar a la creación de una nueva división administrativa regional. En este contexto, es determinante la compensación intraregional de cargas y ventajas, la que debe contrarrestar la mentalidad de cúpula, tanto en los servicios económicos como en la política social. Como consecuencia de los ahorros esperados existen perspectivas para las corporaciones involucradas de lograr una situación *win—win* en beneficio de todos.

En el caso de que las expectativas cifradas en la *Región de Hannover* se cumplan, es muy probable que esta adquiera un carácter modelo y su dinámica de creación de instituciones influya también sobre otros centros urbanos de Alemania. No obstante, la ejecución del proyecto no deja de ser problemática, a pesar de las actuales condiciones favorables (ahorros para todos los involucrados, experiencia de años en cooperaciones regionales). Por ejemplo, en la ciudad de Hannover se teme que con la creación del nuevo cargo de Presidente Regional se produzca un cambio en la distribución del poder político en desmedro del Primer Alcalde. La iniciativa también ha provocado reacciones en aquellas ciudades y municipios que rodean la región de Hannover como un “segundo anillo” y que hasta ahora prácticamente no estaban coordinadas entre sí, a pesar de su orientación general hacia la ciudad de Hannover. En el marco de un proyecto modelo del área de investigación “redes urbanas” del Ministerio Federal de Obras Públicas éstas se organizaron en el año 1995 en la Red Urbana Región de la Expo. Miembros de ésta son las ciudades Celle, Hannover, Hameln, Hildesheim, Nienburg, Peine (desde 1996) y Stadthagen. Esta red cuenta con una oficina (en Celle), cinco grupos de trabajo y desde enero de 1998 con un Comité directivo. Por lo que se puede apreciar, a través de estas estructuras se logró intensificar la comunicación entre los responsables de las tomas de decisiones en el nivel comunal. Aun está por verse cuáles serán las funciones concretas que asumirá la red en el futuro.<sup>151</sup>

## 5. Conclusiones

Desde mediados de los años noventa, la modernización administrativa comunal ha ganado en dinámica. No obstante, actualmente la mayoría de las comunas se encuentran, a lo más, en la segunda etapa del salto triple de reforma: la modernización del régimen presupuestario según los lineamientos del Nuevo Modelo de Gestión. En aquellos lugares donde la gestión por resultados y la

orientación al cliente ya se han traducido en reformas, no resulta siempre fácil superar la práctica tradicional de la gestión burocrática.<sup>152</sup> No obstante, existen claros indicios de un cambio de visión importante en los municipios alemanes.

Desde el punto de vista de una gestión del cambio estructural orientada a la competitividad en Alemania, un aspecto determinante es que ésta se concreta en forma de red y descentralizada. La modernización administrativa se lleva a cabo no tanto a través de instrucciones “desde arriba”, sino sobre la base de iniciativas locales. También la elaboración, el desarrollo ulterior y la discusión del nuevo modelo de gestión de la KGSt tienen lugar en estructuras de red. Queda a elección de cada división administrativa recurrir a servicios de conceptualización y/o participar activamente en la discusión sobre conceptos y *experiencias*. A diferencia de un proceso de reformas que es preparado por comisiones de expertos del nivel central, este procedimiento ofrece las ventajas de ser más flexible, y aproximarse más a los problemas e incorporar más actores al proceso de innovación.

En la actualidad, el traspaso de competencias comunales a instituciones regionales aún está en sus inicios, pero la gran dinámica que ha adquirido la creación de instituciones está evidenciando una profundización de este desarrollo. Hasta ahora, las comunas ven las ventajas de la cooperación regional especialmente en el área de los servicios básicos, donde han adquirido experiencia en cooperaciones y siendo además prestaciones que permiten establecer claramente distribuciones de costo—beneficio para todos los actores involucrados. Además, la necesidad de cooperación surge cuando se reestructuran las relaciones entre las grandes urbes y las comunas adyacentes. Entretanto, también aquí se puede recurrir a la experiencia con asociaciones comunales y de regiones metropolitanas, pero en este caso igualmente se observan enfoques innovadores, como la región de Hannover donde la problemática de las relaciones centros urbanos y su entorno permite promover la búsqueda de soluciones alternativas o la creación de nuevas divisiones administrativas.

La prestación de servicios a mayor escala y la coordinación regional de servicios sirve para una distribución más equitativa de los costos del cambio estructural y hace posible la obtención de beneficios de economías de escala e impide la competencia de *dumping* y de subvenciones entre comunas vecinas. Las iniciativas “desde abajo” ofrecen mayores probabilidades de éxito que los proyectos regionales de modernización iniciados por los Estados Federados (Hessen, Renania del Norte—Westfalia). Precisamente en el área de los servicios económicos y de la política territorial de desarrollo, las instituciones regionales asumen importantes funciones complementarias frente a la comuna. La modernización administrativa promueven la gestión por resultados y la descentralización, posibilitando la ampliación del círculo de los responsables y de la gama de los instrumentos disponibles, facilitando una intensificación de los procesos de coordinación, incluso más allá de los límites comunales. En el caso de existir una adecuada gestión política, esto puede conllevar mejoramientos de eficiencia y calidad en materia de política territorial de desarrollo.

## V. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PARA LA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO REGIONAL

En las dos secciones anteriores quedó demostrado que el nivel regional asume cada vez más funciones de la política territorial de desarrollo implementando nuevos conceptos de la modernización administrativa. Se evidenció que el tratamiento innovador de las nuevas exigencias depende de la capacidad estratégica y política de los actores involucrados, es decir, del potencial de éstos para alcanzar acuerdos sobre la gestión a largo plazo del cambio estructural, orientada a la competitividad y al bien común. Condición para ello no es sólo la disposición individual a cooperar, sino especialmente la existencia de instrumentos de gestión apropiados.

En la presente sección se afirma que la cooperación entre actores públicos y privados en el marco de la Public Private Partnership (PPP) y la gestión por redes constituye un importante instrumento de la gestión del cambio estructural, ya que puede contribuir a superar obstáculos de aprendizaje y desarrollo, movilizar nuevos recursos, coordinar la oferta y demanda de servicios económicos y promover procesos de modernización dentro de las Administraciones Públicas. Por esta razón, la creación de instituciones regionales va unida a la aplicación de formas de gestión que apuntan más a la cooperación y a la movilización de recursos sociales.

Los conceptos sobre los que recién se hablaba, *Public Private Partnership (PPP)* y gestión por redes se explicarán más adelante. Igualmente se verá, con base en dos casos *la Agencia Emscher Lippe (ELA)* y *la Exposición Internacional de la Construcción Parque de Emscher*, la aplicación de nuevos instrumentos de gestión en la política regional de Alemania.

### 1. Los conceptos

#### 1.1. *Public Private Partnership*

En el debate actual sobre la cooperación entre actores públicos y privados se hace hincapié en el concepto de la *Public Private Partnership (PPP)*.<sup>153</sup> Este último se define aquí como la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados con el objeto de coordinar y concentrar recursos organizacionales, técnicos y materiales para solucionar en forma concertada problemas definidos colectivamente.<sup>154</sup>

Condición necesaria para que tenga lugar la PPP es que ambas partes reconozcan la complementariedad de sus respectivos intereses. En cierta forma, esto es lo mínimo que se requiere para la formalización de este instrumento de gestión. Aparte de ello, el concepto admite, con todo, un amplio espectro de cooperaciones de distinto tipo entre actores públicos y privados. Esto corresponde al nivel general de la discusión: a menudo se enfatiza la gran heterogeneidad de formas y contenidos de cooperaciones que quedan comprendidas bajo el término PPP.<sup>155</sup> Para poder diferenciar las distintas formas de PPP es útil observar (1) su grado de formalización y (2) los bienes generados a través de éstas.<sup>156</sup> Ambos criterios se describirán a continuación.

#### *La formalización*

En lo relativo al grado de formalización, puede distinguirse entre tres tipos de PPP que, para mayor claridad, se describirán como: PPP empresarial, PPP de beneficiarios y PPP estratégica. La PPP empresarial: cuando se trata de PPP en el nivel comunal, el tema central es la producción de servicios de infraestructura y servicios públicos por parte de empresas privadas. En estos casos el objeto y el contenido de la cooperación entre los actores están regulados mediante un contrato. En el caso de contratos externos de las administraciones, predominan los contratos de adhesión.

Naschold, Oppen y Wegener<sup>157</sup> definen los contratos como un acuerdo *por escrito* entre un mandante y un mandatario en el que están claramente establecidos los resultados, los recursos, los criterios de evaluación y los derechos de intervención recíprocos. Es decir, el término *partnership* se entiende en principio como una cooperación entre contrapartes. La contraparte privada de la PPP

persigue la utilidad máxima. El objetivo de la contraparte pública de la PPP es el ahorro de recursos a través: del aumento de la eficiencia, de la orientación a la competencia, y de la movilización de capital privado.

**La PPP de beneficiarios:** En este tipo de PPP, que también se regula mediante un contrato, la producción de determinados servicios tiene lugar en cooperación con los beneficiarios. Tanto el interés público como el privado es entregar un servicio que de otro modo no se realizaría. En cambio, la utilidad máxima y el fomento de la competencia juegan un papel menor como motivos de cooperación. En Alemania, este tipo de PPP es importante, entre otros, cuando la Administración Pública deja de asumir los servicios voluntarios y luego produce éstos junto con los beneficiarios, por ejemplo, en el funcionamiento de bibliotecas municipales.<sup>158</sup>

**La PPP estratégica:** Numerosas cooperaciones entre actores públicos y privados corresponden al concepto de PPP descrito más arriba, sin que éstas se hayan formalizado mediante *contratos*. En estos casos, los acuerdos verbales y las declaraciones de intención que se diferencian por no estar detalladas, son la base formal de la cooperación. En este tipo de PPP lo importante no es la eficiencia de la producción de servicios ni la adquisición de capital privado, sino la efectividad, con mayor precisión: la reunión de competencias y recursos para superar situaciones problemáticas complejas que afectan tanto intereses privados como públicos.

En una situación que se caracteriza por problemas complejos y relaciones costos utilidades poco claras, el motivo de la cooperación es a menudo reducir la inseguridad a través de la información sobre las actividades de otros actores y la coordinación de la actuación. Esto es válido también para el caso de un cambio estructural: las instituciones y las relaciones entre actores que han surgido en torno a las actividades económicas tradicionales, deben adaptarse a las nuevas exigencias y elaborar nuevas visiones del desarrollo económico y social.

Mientras en la PPP contractual la iniciativa es casi siempre de la Administración Pública, en la PPP menos formal, ésta corresponde, con relativa frecuencia, a actores privados o sociales. El conjunto de los participantes no siempre está establecido desde un comienzo. Frecuentemente, ocurre que el espectro de la cooperación no está claramente definido y luego en el transcurso de la cooperación, éste se va adaptando a las nuevas condiciones y objetivos. Por lo mismo, no siempre se definen las condiciones del éxito con absoluta claridad.

Con relativa frecuencia, este tipo de cooperación constituye el marco en el que posteriormente los actores públicos y privados se ponen de acuerdo, a través de contratos, sobre proyectos conjuntos más concretos.<sup>159</sup> No obstante, esta no es únicamente una etapa previa para llegar a relaciones de cooperación contractuales, sino que es un instrumento autónomo para abordar temas en los cuales los intereses respectivos no son fáciles de cuantificar. En el siguiente acápite se demuestra que estos temas se relacionan a menudo con la producción de un conjunto de bienes que reúnen prestaciones de diferentes características.

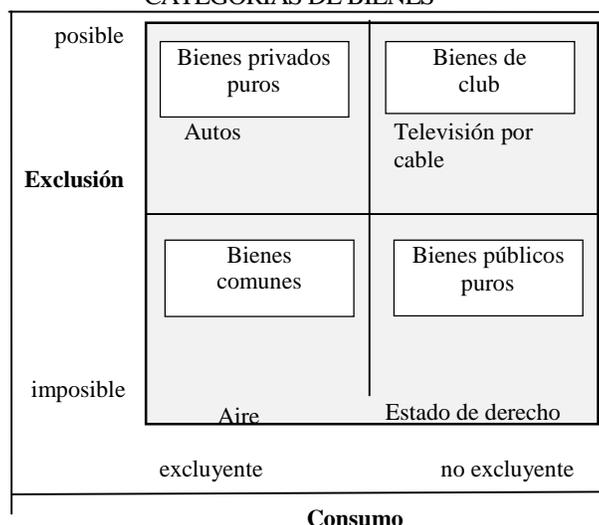
Sin embargo, todos los tipos de PPP comparten como condición una nueva concepción del rol de los actores involucrados, especialmente de las instituciones públicas. Los servicios no se prestan a través de una gestión burocrática e instrucciones de la autoridad, sino en el marco de obligaciones contractuales y cooperativas. Con esto la Administración Pública se abstiene de ejercer sus potestades desde un comienzo. De ello espera sinergias, es decir, una mayor eficiencia y efectividad en la producción de servicios.

El fundamento de la PPP es la idea de una situación *win—win* en la que obtienen provecho tanto los actores privados involucrados como la comunidad en general (representada por actores públicos u otros actores orientados al bien común).

### *Bienes privados y públicos*

La descripción y evaluación de relaciones de cooperación entre actores públicos y privados se basa en enfoques y resultados de la teoría *Public Choice*<sup>160</sup>. Con anterioridad ya se constató que el grado de formalización de una PPP depende también del tipo de bienes que se pretende producir. La teoría de la *Public Choice* diferencia los bienes según: si es posible excluir a los individuos que no pagan por la utilización de éstos y si el consumo es excluyente, es decir si un individuo realiza éste excluye la posibilidad de aprovechamiento por parte de otro (ver diagrama).

Diagrama  
CATEGORÍAS DE BIENES<sup>161</sup>



Esta clasificación nos da una idea para poder determinar en general qué bienes pueden ser objeto de *privatización*: “La posibilidad de exclusión de un bien es condición necesaria para su producción económica privada”.<sup>162</sup> Los bienes comunes y los bienes públicos puros sirven para la producción privada solamente en el caso de que el productor, sin excluir a otros, pueda sacar de ello un beneficio mayor al costo de la producción.<sup>163</sup> A condición de que los individuos persigan la maximización de las utilidades y la minimización de los gastos, también tendría que ser válido el mismo principio para la participación de actores privados en las PPP – argumento que al parecer contradice el modelo arriba esbozado de una cooperación estratégica poco institucionalizada, ya que en este último caso la producción de bienes excluyentes a menudo no es el tema principal, ni tampoco es posible hacer cálculos claros de costo—beneficios.

En cambio, la PPP en el área de los servicios de infraestructura y servicios públicos genera menos problemas. Si bien en la mayoría de los casos existe aquí un interés público en la entrega de estos servicios a la población, en general se trata de bienes privados puros o de bienes de club que admiten una exclusión del servicio y, por lo mismo, son privatizables.<sup>164</sup> Entretanto, existe en ésta área una serie de alternativas institucionales para las PPP, entre las que pueden distinguirse: la participación de empresas públicas en privadas o viceversa; la creación de empresas mixtas; los acuerdos de cooperación; el traspaso de la administración a privados (limitada o permanentemente); los contratos de operación (especialmente *Build—Operate—Transfer – BOT*); los convenios de *contracting* (operadores privados para determinados servicios); los contratos de concesión; y los contratos de leasing.<sup>165</sup>

Las PPP en el área de servicios y abastecimiento combinan un interés público en la prestación eficiente de un servicio relevante para la comunidad en general con un interés privado en la gestión del proceso de producción que permita obtener el máximo de utilidades. Para que se puedan satisfacer ambos intereses no basta el mero traspaso de competencias ya que la (co) responsabilidad privada por sí sola no garantiza que se produzcan sinergias, es decir que se preste un servicio más económico o mejor.<sup>166</sup> Lo más importante es la incorporación de elementos de competencia. El fomento de competencia mediante la gestión de contratos es un importante elemento de la modernización administrativa según el enfoque del *New Public Management*. Esta se basa en la separación entre mandantes y mandatarios.

En forma similar, la teoría de la *public choice* recomienda la separación entre unidades de consumo colectivas y unidades de producción colectivas.<sup>167</sup> La unidad de consumo agrega la demanda por un bien determinado, impide el *free riding* por parte de los usuarios y compra los servicios en la unidad de producción. Esta asume la responsabilidad empresarial por el proceso productivo y contrae obligaciones de suministro (plazos, cantidades, calidades). La separación de ambas unidades permite introducir elementos de competencia mediante licitaciones, etc. así como la obtención de economías de escala, por ejemplo, a través de relaciones de suministro de una unidad de producción con varias unidades de consumo.

No obstante, al intentar el traspaso directo del enfoque *public choice* al objeto de la PPP debe tenerse en cuenta el hecho de que (1) los motivos de los involucrados a menudo no pueden traducirse así como así en indicadores cuantitativos y (2) en parte no es posible clasificar con exactitud el tipo de bienes de acuerdo a los lineamientos del modelo.

**Motivos:** La conducta de actores privados en relaciones de cooperación no siempre está determinada por un interés directo en la maximización de las utilidades. En muchos casos, los servicios son prestados por beneficiarios, asociaciones u organizaciones de utilidad pública sin un afán de lucro. Sin embargo, también donde cooperan empresas privadas, los planes estratégicos a largo plazo son, con frecuencia, más importantes que las utilidades a corto plazo. En parte, los intereses de cada uno de los actores no son claramente delimitados. Las empresas participan en PPP poco formales y con orientación estratégica con los objetivos de: influir sobre la formulación de visiones y la concepción del desarrollo de las comunas y regiones, acceder a informaciones importantes (decisiones sobre inversiones, actividades de otras empresas, proyectos, fondos de asistencia), acreditar sensibilidad social, atenuar sus procesos de reestructuración técnica, social y políticamente, y lograr una mejor calidad de la localización según sus propias exigencias.

**Bienes:** En el área de las PPP es válido que en la mayoría de los casos se producen conjuntos de bienes que no admiten una fácil clasificación de acuerdo al esquema ya esbozado y que en la literatura se describen también como *bienes colaterales*: “*Estos bienes tienen en común que a la larga, ni el mercado ni el Estado puede proporcionarlos. Sólo puede lograrlo la cooperación entre instituciones públicas y privadas – como en el caso del sistema dual en la formación profesional*”.<sup>168</sup>

Las PPP no sólo tienen relación con grupos de bienes de diferentes características en las grandes áreas políticas, sino también en áreas de operación muy limitadas de infraestructura y servicios públicos comunales. Lo mismo es válido para los servicios económicos de las nuevas instituciones regionales (marketing para localizaciones, gestión de zonas económicas, elaboración de visiones, fomento económico, etc.): también éstas concentran bienes públicos y privados ofreciendo de este modo una serie de modelos para PPP. En la práctica, el “*unbundling*” de estas áreas en servicios privados y públicos es una importante condición para el éxito de las PPP.

#### *Las posibilidades que ofrecen las PPP*

En sus diferentes tipos, las PPP constituyen una posibilidad para combinar el interés público por producir un servicio en forma eficiente y efectiva y el interés privado por lograr una maximización de las utilidades (a corto o largo plazo), en forma de *win/win*. Para los participantes es importante, por un lado, que en lo posible todos los actores relevantes estén incorporados en la relación de cooperación y aporten recursos. Por otro lado, quieren disponer de la flexibilidad para aprovechar otros potenciales de cooperación (por ejemplo, mediante PPP formalizadas contractualmente). Finalmente, también están interesados en poder retirarse sin problema alguno de la cooperación, cuando esta ya no parezca ser provechosa. En este marco, las PPP ofrecen posibilidades de ahorros, aumento de eficiencia y obtención de economías de escala al producir conjuntos de bienes por los que existe un interés público; una identificación más efectiva de la demanda privada y una mejor coordinación de los intereses públicos y privados; una mayor velocidad de los procesos de decisión y ejecución, como consecuencia de lo anterior; una mayor flexibilidad y capacidad de elaboración frente a desafíos regionales complejos mediante la incorporación de actores relevantes; y el desarrollo de nuevas fuentes de recursos y captación de capital.

En el transcurso del cambio estructural, los actores se ven enfrentados a problemas que no tienen solución por medio de estructuras jerárquicas ni por los mercados. Para ello, la PPP ofrece una mayor capacidad de gestión y solución de problemas. A las instituciones les abre nuevas opciones para una producción de prestaciones más eficiente (más económica) y más efectiva (con mayor orientación al cliente). El flujo de informaciones desde y hacia el sector privado se densifica. A través de la movilización de recursos adicionales se puede responder más rápido y en forma más completa a las nuevas exigencias de prestaciones. Además, las PPP estratégicas facilitan la creación de consenso social en la elaboración de nuevas visiones y la solución de situaciones problemáticas complejas orientada al bien común.

#### *Los riesgos de las PPP*

Una condición previa para la aplicación exitosa de las PPP es, por cierto, la identificación y minimización de los riesgos concomitantes. Las PPP no conllevan automáticamente una situación de *win/win*, de la cual puedan sacar provecho todos los participantes. No siempre se mejora la competitividad de las localizaciones y empresas ni tampoco se logra una gestión política más efectiva del cambio estructural. Las principales razones de un eventual fracaso de las PPP radican, como se describirá más

detalladamente a continuación, en el manejo inadecuado del problema de la integración, en la insuficiencia de los instrumentos de seguimiento y control y en la falta de transparencia de los procesos cooperativos de toma de decisiones.

Un problema clave de las PPP es la selección de los actores que deben participar en la cooperación. Por un lado, es posible que la coordinación de los intereses sea más fácil si la cooperación se limita a los *stakeholders* más importantes. Pero por otro lado, aumenta también el riesgo de que aquellos actores con mayor capacidad de articulación o que disponen de recursos estratégicos, tengan un acceso privilegiado a los procesos de toma de decisiones políticas y puedan influir sobre éstos en desmedro de terceros. Esto genera resultados por debajo de lo esperado, especialmente, cuando el cambio estructural requiere de una redistribución de los recursos y debe superar los obstáculos para las innovaciones que surgen de intereses tradicionales.

En cambio, una amplia integración de actores más bien garantiza que las decisiones, una vez tomadas, puedan ponerse en práctica sin dificultades y en forma rápida, aprovechándose el potencial regional existente de recursos organizacionales y técnicos. Por otra parte, con la presencia de un grupo de actores más amplio aumenta el riesgo de un bloqueo recíproco de intereses, cuando estén en juego temas relativos a la distribución.

La solución de este dilema podría estar en un procedimiento de varias etapas:

- En el área de la gestión estratégica y de la elaboración de visiones, deberían incorporarse a la cooperación un grupo de actores lo más amplio posible.
- Luego, la implementación de decisiones en el marco de proyectos, medidas o actividades del sector privado podría tener lugar a través de relaciones contractuales dentro de un grupo más limitado de actores.
- Entre ambos niveles debe existir una mediación a través de gestiones de moderación y coordinación entre diferentes actores, en la cual las instituciones regionales pueden jugar un papel fundamental. La aplicación de este procedimiento en un caso concreto se describirá en el acápite 4.2 mediante el ejemplo de la Exposición Internacional de la Construcción (IBA), Parque Emscher.

Suele justificarse la existencia de una PPP con el argumento de una mayor orientación al mercado y la competencia en la producción de servicios, pero esta no se produce espontáneamente. Una cooperación de actores públicos y privados dominada por determinados intereses puede concluir en que la separación formal entre mandante y mandatario se pase por alto. Esto puede eventualmente ir unido a pérdidas de eficiencia cuyos costos serán cargados a la comunidad en general.

Por esta razón, en conexión con una PPP, debe existir un fortalecimiento de la competencia pública de control y supervisión que esté basado en los objetivos e instrumentos del modelo *New Public Management* descrito: una orientación al cliente y participación ciudadana; un adecuado sistema interno de entrega de información; el acuerdo sobre comparaciones de servicios y otros mecanismos para promover la orientación a la competencia; y un control político adecuado por parte de las entidades parlamentarias.

En tanto exista un interés público por limitar la competencia, esta limitación debiera ser, de todos modos, transparente y revisable regularmente por las comisiones correspondientes. De lo contrario, existe el riesgo de que una PPP cercana al mercado termine siendo en realidad un alimentador de redes de clientela política.<sup>169</sup>

### **1.2. Redes y visiones como elementos de la PPP estratégica**

*La coordinación por redes* ha resultado ser un importante modus operandi para la gestión interna de cooperaciones regionales. En los últimos años, las redes han llamado tanto la atención que no resulta fácil sintetizar la discusión.<sup>170</sup> Precisamente, el nivel regional con su bajo grado de institucionalización y su diversidad de cooperaciones estratégicas está considerablemente influenciado por la gestión por redes.

Las características de las redes pueden resumirse de la siguiente manera:<sup>171</sup>

- Son mediadores entre el mercado y los sistemas político jerárquicos.
- Existen relaciones flexibles entre los actores con dependencias y convergencias de intereses mutuas.
- Los actores pueden retirarse en cualquier momento de la red (*exit option*).
- La red carece de competencias formales de sanción frente a sus miembros.
- El grado de institucionalización y diferenciación es bajo.
- Las regulaciones y estructuras tienen fundamentalmente el carácter de organización interna de comunicaciones.

- Las redes dependen en gran medida de la disposición a cooperar de sus integrantes y
- Son muy sensibles frente a interferencias relativas a la confianza mutua de sus miembros.

Como se dijera previamente, teniendo en cuenta que las PPP suponen como condición la existencia de una complementariedad de intereses de parte de los participantes, la gestión por redes en el sentido de una “obligación blanda” por objetivos conjuntos es útil como modo de coordinación y puede contribuir a la movilización y concentración de recursos. En cuanto a las PPP contractuales en el área de servicios de infraestructura y de servicios públicos, las redes juegan un papel menos importante, pero son de gran relevancia para las PPP estratégicas en el área de gestión del cambio estructural.

Los términos “cambio estructural” y “transformación de *clusters*” describen situaciones, en las que la distribución del poder político, el acceso a recursos, las rutinas institucionalizadas y las perspectivas futuras de los actores sociales, están sujetas a un cambio acelerado. Debido a la mayor velocidad y alcance de las transformaciones existe la tendencia a percibir las desde una perspectiva cortoplacista y como juegos de suma cero: empresarios *versus* empleados, desempleados *versus* empleados, economía *versus* medio ambiente, sectores de la industria tradicionales *versus* sectores del futuro, localización X *versus* localización Y, etc.

En el marco de PPP estratégicas, la gestión por redes facilita la tarea de los actores orientados al bien común, de superar la percepción de suma cero de los intereses particulares, de identificar y crear situaciones de *win—win* y de motivar a los participantes al logro en forma conjunta de un aumento de la eficiencia y efectividad. La gestión de intermediación entre actores de diferentes subsistemas sociales y la moderación entre intereses conflictivos constituyen un área principal de las PPP estratégicas. Una cooperación exitosa facilita futuras cooperaciones porque fortalece la confianza en los otros actores y, por consiguiente, permite cálculos de costo—beneficios a largo plazo – una importante condición para una gestión estratégica del cambio estructural.

No obstante, las redes no son necesariamente proclives a innovaciones y competitividad. Debido a su dependencia de consenso pueden ser bloqueadas relativamente rápido y obstaculizar procesos de adaptación. Scharpf describe el dilema entre la dependencia de consenso y *la existencia* de una regulación cada vez más disfuncional, como una “*trampa del entrelazamiento de la política*”.<sup>172</sup> Dado que el cambio estructural a menudo conlleva cambios en la especialización sectorial de una región, las estructuras de redes tradicionales pueden eventualmente aumentar el riesgo de bloqueos por parte de grupos establecidos. “*Por esta razón las redes son probablemente eficientes cuando se trata del diseño estructural dentro de una estrategia de desarrollo establecida y dinámica. [Sin embargo se ven] enfrentadas a mayores dificultades cuando hay que hacer frente a crisis estructurales e iniciar y gestionar cambios*”.<sup>173</sup>

Para que una PPP estratégica y gestionada por redes contribuya verdaderamente a una gestión innovadora del cambio estructural es importante, por un lado, que el grupo de participantes no incluya únicamente a los principales sectores del antiguo modelo de desarrollo y, por otro, que la PPP no se agote en la planificación estratégica, sino que se relacione con medidas y proyectos concretos, en los que, posteriormente, pueda tener lugar una limitación del grupo de actores. Pero sobre todo, la cooperación debe estar orientada a una reformulación de las visiones económicas y sociales.

#### *Visiones estratégicas de desarrollo*

Las visiones estratégicas<sup>174</sup> que se elaboran incorporando un amplio grupo de actores sociales, constituyen un instrumento fundamental para el cambio estructural de una región orientado a la competitividad, cumpliendo una función orientadora, coordinadora, planificadora y motivadora. Además, impulsan y facilitan el consenso entre diferentes actores sociales, por ejemplo, entre las expectativas de los expertos y de otros actores sociales o entre empresas y organizaciones sociales. Finalmente, las visiones permiten integrar factores “duros” (infraestructuras) y “blandos” (imagen de una región) de la localización.<sup>175</sup>

Pero las visiones tampoco son por sí mismas innovadoras: no son solo un catalizador, sino también el resultado de procesos de aprendizaje y que una vez consolidadas, pueden tener un efecto bloqueador del aprendizaje. Por esta razón, la modificación de las visiones existentes es una condición previa para innovar. Por cierto, no siempre las crisis fiscales o económicas en la región son motivo suficiente para reformular visiones concertadamente. Los procesos de discusión necesarios para ello requieren, de vez en cuando, de un impulso externo – sea en forma de incentivos materiales (medidas de fomento productivo del Estado Nacional y de la UE), lineamientos de organización y contenido (Conferencias Regionales que tienen a su cargo el desarrollo de visiones) o actividades externas de promotores a través de asociaciones gremiales, iniciativas de personalidades importantes de la región, y muchas otras.

## 2. Nuevas formas de gestión a nivel regional en Alemania

En Alemania, la cooperación económica entre actores públicos y privados no es un invento de los últimos años – solo basta recordar el sector nuclear, la minería del carbón, la fabricación de aviones o el tren *Transrapid*. También las comunas se ocupan desde hace bastante tiempo del tema de las PPP, de las que se esperan efectos de alivio financiero. Además, desde hace años existen asociaciones regionales de transporte público, de tratamiento y disposición final de residuos, y otras con participación privada.<sup>176</sup>

Entretanto, más allá de estos programas específicos de la industria y de servicios, en la actualidad, se establecen cada vez más PPP en el nivel regional que apuntan a un mejoramiento estratégico de la calidad de las localizaciones.<sup>177</sup> La innovación de este proceso no consiste tanto en el hecho de que los actores públicos y privados establezcan relaciones de cooperación, sino más bien en hacer extensiva dichas relaciones de cooperación y modelos de gestión a nuevas áreas políticas y grupos de actores.

En muchos casos, las funciones de política territorial de desarrollo son asumidas por agencias regionales de desarrollo que aspiran en primer lugar a mejorar las condiciones para la economía regional y tienden a observar problemas sociales desde una perspectiva más bien instrumental y orientada a las necesidades de las empresas. Sin embargo, paralelamente tiene lugar la creación de instituciones regionales que desde sus inicios persiguen como objetivo una amplia gestión del cambio estructural y un tratamiento concertado de los intereses económicos y sociales.

A continuación, se analizarán más detalladamente las posibilidades y los riesgos de las PPP estratégicas en el nivel regional con base en estas dos perspectivas. En primer lugar, se abordará el tema del fomento productivo, a través de agencias regionales de desarrollo con el ejemplo de la Agencia Emscher Lippe y luego, la gestión social y económica del cambio estructural con el caso de la Exposición Internacional de la Construcción (IBA), Parque Emscher.

### 2.1. Política territorial de desarrollo y PPP: La Agencia Emscher Lippe

La Agencia Regional de Desarrollo Emscher Lippe, Asociación para el Mejoramiento Estructural del Norte de la Cuenca del Ruhr Ltda. (ELA) fue fundada en 1990 por 36 socios corporativos, entre éstos, 18 empresas. En la actualidad, cuenta con 54 socios<sup>178</sup> entre los cuales figuran las ciudades de Bottrop y Gelsenkirchen, las diez ciudades del distrito de Recklinghausen, la Cámara de Comercio e Industria y la Cámara de Artesanos, cajas de ahorro y bancos populares locales, así como las empresas más importantes de la región (entre éstas Hüls, VEW, STEAG, RWE, Veba). Además, en un comité asesor integrado por 28 personas, están incorporadas al trabajo de la ELA personalidades destacadas de la economía, la ciencia, los medios de comunicación, la cultura y la política.

La fundación de ELA fue, por un lado, una respuesta de los actores involucrados a los problemas estructurales del norte de la Cuenca del Ruhr con su gran dependencia de la minería y la industria química. Por otro lado, ELA surgió a raíz de la opinión de los actores políticos regionales, en el sentido de que en los programas de fomento del Estado Federado, se había tratado livianamente a la región.<sup>179</sup> Esta última razón podría servir para explicar por qué con ELA se creó un instrumento político regional cuyas funciones coinciden, en parte, con las de instituciones ya existentes.<sup>180</sup>

En un comienzo, ELA se financió en su mayor parte con aportes de los socios. Entretanto, aproximadamente, la mitad de los gastos se cubren con recursos de proyectos y de fomento provenientes del Estado Federado y de la UE.<sup>181</sup> Actualmente la Agencia cuenta con 11 puestos de trabajo, aproximadamente.

En su calidad de “*institución complementaria del fomento económico comunal y de las Cámaras*”,<sup>182</sup> ELA persigue tres objetivos relativamente ambiciosos que están establecidos en el contrato de la asociación: (1) reducir y evitar el desempleo asegurando los puestos de trabajo existentes y creando nuevos; (2) diversificar la estructura de los sectores y (3) mejorar el grado de conocimiento a nivel suprarregional y hacer más atractivo el norte de la Cuenca del Ruhr. En esto, la Agencia se entiende como una intermediaria entre las empresas y las instituciones públicas y como agente informativo en el área del fomento económico. La mayor parte de la oferta de sus servicios está a disposición de las empresas gratuitamente.

Al iniciar sus actividades, ELA se vio enfrentada al desafío de que la región prácticamente no poseía una identidad regional propia y la disposición de las comunas a cooperar en temas económicos no era muy grande. En cambio, fue favorable, al menos en la

fase inicial de la Agencia, la homogeneidad política existente en las divisiones administrativas que llevó a la formación de un grupo informal de políticos locales y regionales que apoyaron el proceso de la creación de instituciones en el nivel regional.<sup>183</sup>

#### *Las actividades de ELA*

En virtud de la amplia gama de objetivos mencionada y las condiciones político regionales no es extraño que el trabajo de ELA parta de la moderación y coordinación de los actores regionales. Además, se ocupa del marketing para localizaciones y ofrece servicios a las empresas. Otro tema de prioridad es la identificación de posibilidades de desarrollo a través de la gestión de zonas industriales en las regiones. En cambio, en un comienzo la gestión estratégica del cambio estructural (elaboración de visiones de desarrollo) no formaba parte de las actividades prioritarias de ELA.<sup>184</sup>

**Moderación y coordinación:** ELA organiza periódicamente, por ejemplo, encuentros de fomento económico con la participación de las comunas, las cámaras, de la gobernación provincial, de la Asociación Comunal Cuenca del Ruhr (KVR), del gobierno del Estado Federado y de otras instituciones relacionadas con el fomento económico. Otra iniciativa es las reuniones habituales de empresarios en las que participan, aparte de representantes de la economía, también las comunas y las asociaciones gremiales. A ello cabe agregar los encuentros de expertos con la participación de las comunas, por ejemplo, en el sector turístico y de recreación.

De esta manera ELA promueve el establecimiento de relaciones de comunicación y cooperación. El objetivo de ello es la formación de una estructura de redes formales e informales a las que puedan recurrir los actores en caso de necesidad. Aquí es importante la función de intermediación de ELA, sobre todo cuando el potencial de enlace de las instituciones económicas en la región no se ha desarrollado hasta ahora lo suficiente.

**Marketing para localizaciones:** Otra área de actividades es la presentación externa de la región. Para este fin, en 1992 se elaboró un folleto regional y un vídeo en los que se muestra la región como localización. Aproximadamente tres veces al año se publica la revista para inversionistas “Advantage Emscher Lippe” con informaciones sobre zonas económicas y proyectos de inversión. Además, se da a conocer a la región en ferias, foros, etc. con campañas publicitarias.

En este contexto, ELA se ocupa de desarrollar la identidad de la región Emscher Lippe como localización económica y lograr que ésta se posicione dentro de la competencia global entre espacios económicos como un actor con perfil específico:

- Ventajas en los sectores químico, tecnológico ambientales y de reciclaje con sistemas integrados de insumos dentro de la región.
- Proximidad a importantes mercados.
- Buena infraestructura (puertos, calles, ferrocarriles, suministro de energía, etc.).
- Una población con una actitud positiva frente a la industria.
- Ofertas atractivas de recreación.

**Servicios para las empresas:** En eventos específicos, ELA le proporciona a las empresas regionales informaciones de mercados (licitaciones públicas, subcontrataciones de empresas artesanales para empresas grandes, etc.), investigación y desarrollo en el nivel regional y transferencia de *know—how*, así como de zonas económicas. A las empresas externas les entrega ofertas de terrenos, facilita contactos con clientes, proveedores y servicios financieros y además se ofrece como “guía en la selva de trámites” para las empresas que recién se establecen.

Aquí ELA actúa como proveedor de informaciones y servicios empresariales. En la intermediación entre empresas y organismos públicos, la Agencia responde, por una parte, a los déficits de modernización en las Administraciones Públicas, los que podrían inducir a error en las decisiones de las empresas sobre la localización. Por otra parte, complementa el fomento económico de las comunas – un servicio del que hacen uso especialmente las comunas más pequeñas.

**Gestión de zonas económicas:** ELA diseñó un sistema de información sobre localizaciones en el que están registradas todos los terrenos de más de 10.000 m<sup>2</sup>.<sup>185</sup> Además está encargada de la gestión de una serie de grandes proyectos de inversión, como es el caso, por ejemplo, del parque de recreación “Warner Bros. Movie World”, que fue inaugurado en Bottrop en 1996. También se ocupa del desarrollo del “Parque Industrial Intercomunal Dorsten/Marl”. Se trata de una PPP, en la que también participan, aparte de las ciudades Dorsten y Marl y de la ELA, la empresa STEAG S.A. a quien le pertenece la mayor parte del

terreno. Este proyecto es una respuesta al déficit regional de zonas industriales.<sup>186</sup> Otro proyecto similar que es asesorado por ELA es el ChemSite (cuadro 5).

En este campo, ELA asume funciones de intermediación entre las exigencias de las empresas y los procesos de planificación de las divisiones administrativas (Estado Federado, comunas, planificación regional a través del gobierno distrital). Las instituciones comunales de fomento económico intervienen en el proceso de adquisición en cuanto se define la localización. Por lo demás, esta es también el área en la que ELA participa en la elaboración y actualización del concepto regional de desarrollo: está a cargo de la coordinación de la iniciativa "Desarrollo regional de localizaciones".<sup>187</sup>

#### *Síntesis: éxitos y déficit de ELA*

ELA es un buen ejemplo de cómo en el marco de una política regional orientada a la competitividad se pueden prestar servicios empresariales orientados al cliente, en forma eficiente y efectiva, a través de una PPP. Especialmente en el área del marketing para localizaciones, la adquisición de empresas y en la gestión de zonas económicas, ELA ha logrado consolidarse como institución regional en pocos años. En estas áreas se ha convertido en intermediaria entre actores de diferentes subsistemas sociales. Frente a las comunas presta además importantes servicios complementarios, tanto relativos a problemas genuinamente regionales (por ej. la presentación externa de la región) como también como respuesta a los déficits de modernización y competencias en las Administraciones.

#### Cuadro 5 EL PROYECTO CHEMSITE

ChemSite surgió de la iniciativa de los empleados de la Hüls S.A., una empresa química del grupo Veba que se fusionó en febrero de 1999 con la Degussa S.A. pasando a denominarse Degussa-Hüls S.A.. El parque químico Marl de la Hüls S.A. es la tercera localización química más grande de Alemania. La empresa se encuentra actualmente en una fase de reestructuración durante la cual ha disminuido la demanda por superficie y empleo. El proyecto ChemSite existe desde septiembre de 1997 y a este se han incorporado otras empresas químicas (entre otras Veba Oel, Rütgers VFT, MC-Bauchemie).

En el marco del ChemSite se pretende gestionar el proceso de reestructuración del sector químico de la región de acuerdo a la política territorial de desarrollo. Se trata de fortalecer la industria química como sector líder de la región, atraer nuevas inversiones, promover innovaciones y, por consiguiente, atenuar también el impacto sobre el empleo provocado por el cambio estructural. Entretanto, ChemSite ofrece siete localizaciones que son propiedad privada de empresas individuales.

El gobierno del estado de Renania del Norte-Westfalia apoya a ChemSite a través del establecimiento de una oficina de inversionistas. ELA (Agencia Emscher Lippe) está encargada de la gestión de este proyecto y del marketing para las localizaciones y asume la función de intermediaria entre los nuevos inversionistas, las empresas establecidas y las instituciones estatales.

Lo novedoso de ChemSite es la combinación del fomento económico "clásico" a través de ofertas de superficies y subsidios de inversión con amplias ofertas específicas de servicios e insumos, concebidas individualmente por parte de las empresas químicas establecidas y ELA.

En lo que respecta a la competencia entre espacios económicos, ChemSite resulta atractivo especialmente para aquellas empresas que, en calidad de proveedores o clientes, crean sistemas integrados de insumos en conjunto con las empresas químicas establecidas y demandan de éstos servicios específicos.

Otras ventajas son: el buen equipamiento en infraestructura de las localizaciones y la cercanía a importantes mercados; la opción acordada con el sindicato IG Minería, Química y Energía de un pago a los empleados de alrededor de un 10% por debajo de la tarifa al establecerse la empresa, además de un pool de personal (Hüls Zeit Service); y una mayor base de cálculo (1 millón de marcos en lugar de 200.000 DM por puesto de trabajo) en el caso de la utilización de recursos provenientes del Programa Regional de Fomento Económico<sup>188</sup>.

ChemSite ofrece además apoyo en la creación de nuevas empresas (capital de riesgo, know-how, adjudicación de patentes). El establecimiento de nuevas empresas se realiza de acuerdo con las empresas establecidas. Hasta ahora se han instalado dos empresas en los terrenos de ChemSite y se está negociando actualmente con otras 15 aproximadamente.

Fuente: ELA (1998), pág. 8 y sgtes.; ELA (1997), pág. 85 y sgtes.; Handelsblatt (periódico comercial) del 23 de febrero de 1999, págs. 49 – 54.

Por otra parte, es difícil hacer una evaluación sobre el significado del aporte de ELA al cambio estructural de la región. Aquí se pueden apreciar dos déficits: 1) falta de criterios claros de éxito y (2) la falta de una visión de desarrollo para la región.

**Criterios de éxito:** La evaluación de ELA y sus actividades prácticamente no puede orientarse a criterios cuantificables. Con justa razón podría objetarse, por ejemplo, un comentario sobre el desarrollo poco satisfactorio de la tasa de desempleo con el argumento de que la agencia sería demasiado pequeña como para poder hacerse cargo de un cambio de tendencia de la política ocupacional. Sin embargo, detrás de ello hay un problema fundamental, como señala Elsner, “*Los encargados de las oficinas de fomento productivo locales y regionales, con sus resultados sobre localizaciones vendidas o (en la mayoría de los casos) tan sólo ofrecidas, son los que anuncian en realidad los éxitos del fomento económico de las ciudades y regiones (quedando prácticamente descartada la posibilidad de un fracaso)*”.<sup>189</sup>

Debido a la amplia gama de objetivos y tareas de la Agencia, prácticamente todas las actividades pueden considerarse un éxito (lo que realmente sucede en la práctica). Muchos de los servicios de ELA son difíciles de evaluar cuantitativamente, sin que por ello tengan menos importancia (por ejemplo, su papel de intermediadores en el fomento económico). No obstante, existen tareas en las que es posible formular objetivos más concretos que admiten comparaciones de servicios (con los resultados obtenidos hasta ahora, con instrumentos políticos alternativos o con otras instituciones regionales) – por ejemplo la satisfacción de los clientes con servicios de asesoría. En estas áreas habría que trabajar más en el desarrollo de criterios de éxito “duros”.

**Orientación hacia las visiones:** Hasta hace poco, ELA actuaba, al parecer, sin una clara concepción estratégica de desarrollo. Muchas de sus actividades tenían un carácter experimental o eran una reacción a demandas políticas o económicas específicas. En los últimos años esto cambió: con los proyectos de la región química Emscher Lippe y la iniciativa Desarrollo Regional de Localizaciones, ELA dispone ahora de dos proyectos principales que le permitirá movilizar recursos y crear competencias claves.

Por cierto, no se debe pasar por alto que en muchos casos la región Emscher Lippe es demasiado pequeña como marco de referencia para las empresas, en particular, tratándose de grandes empresas del sector químico. Aquí sería deseable un mayor encadenamiento del fomento económico que en caso necesario consideraría toda la región del Rin-Ruhr. Esto es especialmente válido si la competencia entre espacios económicos se llegara a estructurar como competencia de calidad, como sucede, en parte, en el caso de ChemSite.

Una orientación mayor hacia las visiones y la paralela focalización del perfil de competencias y tareas de ELA debieran contribuir a que la Agencia se trace metas realistas y verificables. Teniendo en cuenta que, entretanto, puede considerarse concluido el establecimiento de la Agencia como nudo de redes e intermediaria entre diferentes actores en las áreas de fomento económico, marketing para localizaciones en el nivel regional y gestión de zonas económicas, ahora se trata de emplear las competencias de ELA para una gestión del cambio estructural orientada a la competitividad y al bien común. Con seguridad, esto también se puede obtener con una mayor especialización en algunas áreas fundamentales. Ello permitiría suprimir a mediano plazo la duplicidad de funciones que existe con otras instituciones regionales.

## 2.2. Cambio estructural y PPP: Exposición Internacional de la Construcción (IBA), Parque Emscher

La Exposición Internacional de la Construcción (IBA), Parque Emscher es un proyecto conjunto del gobierno del estado de Renania del Norte-Westfalia y 17 ciudades de la región del Emscher, cuya duración estaba prevista originalmente para 5 años y que luego se extendió a 10 (1989 – 1999). El objetivo de este proyecto es la gestión urbana, ecológica y territorial del cambio estructural en el norte de la Cuenca del Ruhr.<sup>190</sup> El punto de partida de la iniciativa fue la crisis estructural de la región, que se caracteriza por “*un cluster de producción minero—industrial*”,<sup>191</sup> es decir, por una estrecha interrelación de la minería, el hierro y el acero, la energía y la química. En la región del Emscher, los sectores dominantes son la minería y la industria química. Predominan grandes estructuras industriales. Dentro del Estado Federado, la región presenta cifras de desempleo sobre el promedio y cuenta con un sector de servicios con un desarrollo bajo el promedio. Para los próximos años se espera una progresiva reducción de los puestos de trabajo.<sup>192</sup> Por esta razón, los actores políticos se encuentran ante los desafíos de impulsar la reorientación económica, procurar el saneamiento ambiental de los daños ocasionados por las antiguas actividades minerosiderúrgicas, y superar los problemas sociales existentes que no son menores. A ello cabe agregar la agravante de que las estructuras políticas que se han creado alrededor de los antiguos *clusters* industriales están, en parte, fuertemente orientadas al status-quo. En este contexto, la Exposición Internacional de la Construcción (IBA), Parque del Emscher posee un enfoque doblemente innovador:

1. **Nuevas prioridades:** Mientras la política estructural regional tradicionalmente apunta al establecimiento de nuevas empresas y a la creación de puestos de trabajo, asignándole una menor importancia a los factores “blandos” de las localizaciones,

tales como el medio ambiente, la vivienda y la recreación, la IBA parte de un orden de prioridades diferente: considera que la renovación ambiental y urbana constituye una estrategia central para mejorar la calidad de la localización compatibilizando esto con la visión de un amplio cambio de imagen para la región. Sobre la base de este nuevo orden de prioridades se elaboraron los siguientes proyectos principales: La creación de un sistema conjunto de parques del Río Emscher (Parque Natural del Emscher 320 de los 800 km<sup>2</sup> de la región), especialmente para asegurar las áreas libres entre ciudades aumentando su valor desde el punto de vista ecológico; La transformación ecológica del sistema del río Emscher que en el pasado fue utilizado como la red superficial de aguas residuales más grande del mundo; La creación de áreas saneadas para empresas dentro de las localizaciones existentes (Trabajar en el parque); La conservación y recuperación de las antiguas estructuras industriales para fines culturales, recreativos, turísticos y para el establecimiento de nuevas empresas; Innovaciones en la construcción de viviendas, junto con la restauración de antiguos barrios obreros (Nuevas formas de vivienda); y El desarrollo de nuevas ofertas culturales y de recreación en la región.

2. **Una integración política diferente:** Como agencia de derecho privado, la IBA tiene una posición transversal en relación con las jerarquías de la burocracia administrativa ministerial. Aparte de las comunas, los organismos de planificación y los ministerios relevantes del Estado Federado, en los órganos directivos de la IBA (comité directivo, consejo administrativo y consejo de control) están representadas tanto organizaciones político sociales como personalidades públicas. En este nivel se produce una cooperación estratégica de actores públicos y privados, orientada a la gestión a largo plazo del cambio estructural.

La Agencia de Planificación IBA tiene alrededor de 30 empleados. Su presupuesto de aproximadamente 7,5 a 8 millones de marcos anuales es financiado por el gobierno del Estado Federado.<sup>193</sup> La financiación de los proyectos, por un volumen total de alrededor de 3 mil millones de marcos en diez años, será cubierta en conjunto por 36 programas de fomento de la UE, del Estado Nacional y del Estado Federado. A estos aportes hay que agregar, aproximadamente, 1,5 mil millones de marcos provenientes de inversionistas privados. Se calcula que otros 1,5 a 2 mil millones de marcos fueron destinados a actividades complementarias a los proyectos de la IBA. El financiamiento de los proyectos se realiza en forma descentralizada y en el marco de los presupuestos, programas de fomento y procedimientos habituales – la IBA misma no entrega recursos.<sup>194</sup>

La ejecución de los proyectos principales se realiza en forma descentralizada y participativa. Mientras que los proyectos se orientan a los lineamientos básicos mencionados, la iniciativa, la concreción y la ejecución queda en manos de actores e instituciones locales que a menudo se organizan en PPP contractuales. Se persiguen simultáneamente objetivos de innovación de procesos (práctica de nuevas formas cooperativas de gestión) y de innovación de productos. Los proyectos deben cumplir el papel de incubadores de otras iniciativas, promoviendo la creación de un ambiente innovador. En total se han apoyado alrededor de 120 proyectos individuales.

#### *Las actividades de la IBA*

El trabajo de la Agencia de la IBA comprende los siguientes temas prioritarios: (1) definición de los lineamientos básicos y los estándares de calidad de los proyectos (2) apoyo a la implementación de éstos mediante moderación, asesoría y cooperación y (3) coordinación de los procesos de planificación en los diversos niveles. (4) Además, se encarga de la imagen externa de la iniciativa y de dar a conocer sus resultados.

1. **Lineamientos básicos y estándares de calidad:** La IBA no elabora proyectos, sino que fija los lineamientos básicos y los estándares de calidad. Tras un llamado realizado por el primer ministro con motivo de la presentación del memorándum sobre la IBA,<sup>195</sup> se recibieron entre septiembre de 1988 y agosto de 1989 más de 400 solicitudes de proyecto de las comunas. En virtud de lo limitado del tiempo, en ese entonces sólo cinco años, al evaluar los proyectos se tuvo en cuenta que: las áreas correspondientes estuvieran efectivamente disponibles,<sup>196</sup> las competencias jurídicas de planificación estuvieran a cargo de los organismos ejecutores (las comunas) y que éstos se comprometieran a cooperar mediante una declaración de intenciones por escrito; y el tema del financiamiento estuviera despejado. Para la ejecución de los proyectos se firman acuerdos de calidad – una forma de gestión de contratos - entre los organismos ejecutores locales y la IBA. En este contexto, otro instrumento de la garantía de calidad es la organización de concursos de ideas y planificación. Además la IBA “importa” competencias y *good practice* de fuera de la región, para promover innovaciones en el nivel local.

2. **Moderación, asesoría, cooperación:** El objetivo de las actividades de la IBA es promover enfoques innovadores para el cambio estructural en un ambiente caracterizado ampliamente por el inmovilismo. Para ello se espera lograr la integración de un grupo de actores públicos y privados lo más amplio posible, en el marco de proyectos concretos y determinados. El objetivo es

reducir al mínimo los trámites de decisión e incorporar anticipadamente a los responsables, junto con los destinatarios del proyecto. El trabajo de los grupos de proyectos está organizado en forma de redes, asumiendo la IBA la función de promotor y moderador. Aparte de ello, entrega *inputs* técnicos y organizacionales y ordena el diálogo entre los encargados del proyecto y los expertos (locales o externos).

3. **Coordinación de planificación:** Muchos proyectos requieren de la coordinación de diferentes niveles de planificación (ver cuadro 6). La IBA media entre los grupos de trabajo locales en torno a los proyectos y los niveles superiores de planificación. Aquí, el órgano de decisión determinante es el comité directivo de la IBA, que cuenta con aproximadamente 60 miembros, que junto a los ministerios del Estado Federado y a las comunas,<sup>197</sup> representan también a los sindicatos y asociaciones de empleadores, organizaciones ambientales y a la Asociación Comunal Cuenca del Ruhr (KVR). Las resoluciones son redactadas por la IBA en conjunto con los grupos de proyecto locales. El núcleo de estos grupos está constituido por los ejecutores del proyecto, generalmente la Agencia Estatal de Desarrollo o una sociedad inmobiliaria, aparte de organismos comunales y la propia IBA. Normalmente, a ello cabe agregar numerosas instituciones o actores: autoridades públicas superiores, oficinas de arquitectos y planificadores, inversionistas privados, usuarios, expertos, etc.. También en parte se incorporan al proyecto otros actores regionales relevantes en calidad de “padrinos” a través de comités consultivos. Dado que las medidas tienen carácter de proyecto, disminuye la necesidad de coordinación, toda vez que únicamente se requieren consensos específicos, en lugar de amplias coordinaciones de intereses, de acuerdo a lineamientos programáticos.<sup>198</sup>

4. **Presentación y marketing:** Desde sus inicios, la IBA fue concebida como *exposición* y para un período limitado de 10 años que concluyó en octubre de 1999. Por esta razón, la presentación de los resultados obtenidos en los proyectos formó parte de sus tareas principales. En 1994/1995, en una especie de presentación parcial, se dieron a conocer los proyectos y los primeros resultados obtenidos. A mediados de 1999, en el marco de la presentación final, se realizaron numerosas actividades culturales, turísticas, científicas y urbanísticas.<sup>199</sup>

Cuadro 6  
LA COORDINACIÓN DE PLANIFICACIÓN

“La estructura de planificación del Parque Natural del Emscher puede servir de ejemplo. Esta se divide en tres niveles horizontales: planificación directiva, planificación general y ejecución del proyecto. La planificación directiva de la Asociación Comunal Cuenca del Ruhr abarca toda la extensión del Parque Natural del Emscher, que a su vez está dividido en un total de siete secciones denominadas secciones regionales verdes, que son grandes áreas libres entre las ciudades de la región.

La planificación general se elabora para cada una de las secciones verdes en grupos de trabajo intercomunales de las ciudades adyacentes, en los que participan oficinas de planificación privadas, la Asociación Comunal Cuenca del Ruhr (KVR), la IBA y la Cooperativa Emscher, debido a la proximidad con el tema de la transformación del sistema del río Emscher.

A su vez, los proyectos desarrollados en la planificación general son ejecutados por los responsables directos, lo que en algunos casos también permite implementaciones de carácter cooperativo o modelos participativos de desarrollo. El resultado más importante de la planificación del parque es la intensificación de la cooperación intercomunal y la cooperación de los grupos de planificación con oficinas privadas de planificación”

Fuente: Meise (1998).

### Síntesis

La IBA Parque del Emscher ha resultado ser un importante instrumento para la superación de trabas estructurales y del aprendizaje en el norte de la Cuenca del Ruhr: “*El desarrollo cooperativo de visiones y proyectos consistentes se ha logrado en forma ejemplar*”.<sup>200</sup> Entre los éxitos logrados por la IBA figuran, aparte de las múltiples iniciativas para la modernización, la conservación del patrimonio cultural de la industria pesada y el cambio de la imagen interna y externa de la región. Esto es más valioso aun considerando que la gestión del cambio estructural a través de instituciones regionales se realiza desde hace decenios en la Cuenca del Ruhr sin que hasta ahora se hubiera producido un cambio de perspectivas para la región.<sup>201</sup>

Las diferencias con las estructuras políticas tradicionales han constituido un importante desafío para la IBA. Por esta razón, en los proyectos, apunta a un “núcleo innovador”<sup>202</sup> de actores a los que presta servicios de moderación e intermediación y a quienes protege al máximo de los intereses políticos. Simultáneamente, en vez de luchar contra estos últimos, estos son recogidos por las estructuras directivas de la IBA, jugando un papel en la gestión estratégica del cambio estructural. Desde este punto de vista, los éxitos obtenidos por la IBA tienen también “un valor político”.

Aquí es de gran importancia la distinción entre los grupos de proyecto locales y el comité directivo que resuelve sobre la asistencia al proyecto y fija los estándares de calidad. La mediación entre ambos tiene lugar a un nivel intermedio, o sea a través de la elaboración de las resoluciones con la participación del equipo de la IBA. Otros instrumentos importantes en este contexto son los concursos de ideas y planificación, conversaciones de expertos, congresos y simposios, así como grupos de proyectos de diferente índole, con los que se dan a conocer al público los resultados y se moviliza el apoyo de grupos sociales relevantes.

Es posible que el marco limitado de tiempo previsto para la exposición haya facilitado la implementación de innovaciones a pesar de la influencia de los intereses del poder político.<sup>203</sup> Pero se encuentra planteado el tema de la sustentabilidad de los cambios en el ámbito de la cultura política. Teniendo presente la forma de operar, descentralizada y orientada al proceso de la IBA, está por verse si los impulsos innovadores que, sin duda, surgieron de ella, también tendrán efecto más allá del año 1999.

La IBA reaccionó frente a la perseverancia de los modelos políticos tradicionales consolidados e intentó incorporarlos al proceso de innovaciones, a través del comité directivo y los organismos responsables en el nivel local. Con ello, rápidamente logró obtener éxito a corto plazo y movilizar recursos. No obstante, la transformación de instituciones existentes hacia una continua orientación innovadora, requiere de mayores esfuerzos. No es una casualidad que en Renania del Norte—Wetfalia se esté analizando intensivamente la posibilidad de conservar, en un nuevo marco, las instituciones y los modelos de gestión creados por la IBA.

Al igual que para ELA, también es válido para la IBA que sus funciones coinciden en parte con las de otras instituciones regionales, lo que puede llevar a la destrucción de posibles efectos sinérgicos por el temor a perder competencias, afectando la efectividad de la política regional. Sin embargo, por lo visto, la cooperación con la KVR que estaba encargada de la planificación directiva y la coordinación del proyecto “Parque Natural Emscher”, en la práctica, funcionó bastante bien.<sup>204</sup>

La IBA logró un cambio considerable de la imagen del norte de la Cuenca del Ruhr, a pesar de su extensión característica, que atraviesa las divisiones comunales y regionales. No tuvo tanto éxito en la incorporación de las grandes empresas regionales y de las oficinas de fomento económico a su “filosofía” del cambio integral.<sup>205</sup> Las principales ventajas de esta institución regional moderna se hallan en la combinación flexible y pragmática de cooperaciones estratégicas y cooperaciones orientadas a los proyectos, así como en la integración de un amplio grupo de actores sociales.

### 3. Conclusiones

Como ha quedado demostrado en esta sección, las nuevas formas de gestión, que se basan en la cooperación y no en instrucciones, son importantes donde las instituciones regionales asumen funciones complementarias frente a otros organismos públicos o instituciones privadas. La cooperación de actores públicos con actores privados, tratándose de una cooperación en forma de redes o contractuales, depende de la complementariedad de intereses. Esta última no siempre es tan evidente: a menudo debe probarse en el marco de procesos de coordinación y búsqueda. Las experiencias positivas y las relaciones personales de confianza facilitan la identificación y el aprovechamiento de los potenciales de cooperación. Es un mérito del debate sobre la *Public Private Partnership* haber puesto en evidencia que dichos potenciales en el área de las prestaciones públicas son más grandes de lo que se suponía, ya que en el caso de estas prestaciones se trata, generalmente, de un conjunto de bienes que reúnen características de bienes públicos y privados.

Si se traspasa el término “conjunto de bienes” basado en la *Public Choice Theory* a la práctica política de PPP regionales, puede hablarse de la producción de paquetes de servicios, en la que en el mejor de los casos, los actores públicos y privados involucrados aportan competencias y recursos complementarios de los que no dispone la contraparte (o dispone, pero no de la misma calidad) y que permite mejorar y ampliar el portafolio de prestaciones de la Administración Pública.

En la producción de servicios, las instituciones regionales deben apoyarse con frecuencia en las atribuciones y competencias presupuestarias propias de los organismos públicos. Esto también es válido para los casos ya mencionados de ELA y la IBA. No obstante, como ha quedado demostrado, éstas pueden desarrollar un perfil institucional propio y dar impulsos determinantes de calidad en una competencia entre espacios económicos cada vez más regionalizada. Es evidente que las opciones de PPP descritas son practicables:

1. La creación de instituciones regionales en cooperaciones público—privadas hace posible un perfil del grupo de participantes flexible y orientado a los problemas. Como lo demuestra el ejemplo de la IBA, con ello pueden superarse orientaciones al status quo y promoverse innovaciones locales. El modelo de la IBA combina una amplia incorporación de intereses sociales y políticos con la focalización hacia actores estratégicos. Por lo visto, la IBA logró en numerosos proyectos reunir las ventajas de una estrecha relación de actores (mayor velocidad de las decisiones) con aquellas resultantes de una amplia integración de grupos sociales (mayor aceptación).
2. El marketing activo para localizaciones, la gestión de zonas económicas y la adquisición de empresas son funciones exigentes en términos técnicos y financieros, especialmente para comunas pequeñas. En este caso las instituciones como ELA ofrecen ventajas de economías de escala y a las comunas la posibilidad de ahorro en la presentación de su imagen externa. Por cierto, debido a la importancia fiscal y política del fomento productivo, las resistencias locales al traspaso de competencias todavía suelen ser grandes.
3. En el marco de las instituciones regionales, las PPP ofrecen la posibilidad de orientar los servicios empresariales a la demanda efectiva. Esto lo demuestra el proyecto ChemSite de ELA. Además, una iniciativa basada en la filosofía de la IBA, proporciona, a través de la fijación de los estándares de calidad, la oportunidad de orientar la demanda social hacia determinados bienes (ambientalmente sostenibles) – una condición esencial para una competencia entre espacios económicos orientada a la calidad.
4. La aceleración de procesos de toma de decisión y de implementación es un importante resultado de las agencias regionales de desarrollo. Un ejemplo es la intermediación entre empresas y organismos públicos como la que ofrece ELA. La rapidez de los trámites puede ser, en algunos casos, un factor decisivo en la política de la competitividad. No obstante, mayor importancia tiene la aceleración de procesos de innovaciones en el marco de la IBA, que fue concebida desde sus inicios como una exposición de duración limitada y, por consiguiente, ha operado muy orientada a los resultados. El cambio de mentalidad de los actores, inducido por el encadenamiento regional de proyectos ha permitido aumentar considerablemente la velocidad y el alcance del cambio estructural.

A pesar de todas las ventajas que puedan tener las cooperaciones institucionales en el nivel regional, debe quedar claro que la gestión por redes, en el marco de una política territorial de desarrollo orientada a la competencia, no reemplaza la gestión jerárquica de las instituciones públicas, sino que la complementa. Por una parte, las decisiones “duras” de relevancia presupuestaria se mantienen dentro de la competencia de los organismos públicos. Por otra parte, las PPP presuponen que los intereses públicos se definen claramente y se harán valer en forma efectiva. Es decir, mientras la Administración Pública se desprende de tareas de ejecución y aumenta la calidad de sus servicios, al mismo tiempo debe adquirir competencias de gestión adicionales. Por esta razón, como instrumento para la gestión del cambio estructural, la PPP depende de actores provenientes del sector público con capacidad estratégica y política. Si se prestan servicios en forma cooperativa, como se ha descrito, se debe tener el máximo de seguridad de que tal cooperación no tenga como finalidad la transferencia de recursos en favor de algunos actores privados (empresas), que no se encuentre justificada por un adecuado beneficio común. La mejor garantía para la orientación al bien común de las PPP puede obtenerse a través de la transparencia de las medidas, por medio de informaciones a la opinión pública, la obligación de rendir cuenta, la competencia y la participación, así como los criterios de éxito que permitan verificar la capacidad de gestión de las instituciones y motivarlas al mejoramiento continuo.

## VI. CONCLUSIONES: CONCEPTOS DE POLÍTICA TERRITORIAL DE DESARROLLO - LA EXPERIENCIA EN ALEMANIA Y APORTES PARA LA DISCUSIÓN LATINOAMERICANA

El presente estudio tenía por objeto dar a conocer nuevos conceptos de política territorial de desarrollo e identificar su relevancia para una gestión del cambio estructural orientada a la competitividad y al bien común. En este capítulo final se resumirán los resultados obtenidos en el estudio, afirmándose que, a pesar de la gran variedad de soluciones institucionales, se vislumbran en Alemania los contornos globales de una política regional orientada a la competitividad. Sin embargo, la creación de instituciones regionales implica riesgos que deben tenerse previamente a la vista. La segunda parte del presente capítulo estará enfocada a los países latinoamericanos. Se analizará bajo qué condiciones las instituciones regionales pueden mejorar la calidad de las localizaciones y qué papel pueden jugar aquí los conceptos tratados. La creación de instituciones regionales se destaca como un instrumento que rápidamente va adquiriendo importancia también en el contexto latinoamericano y que ofrece posibilidades para superar los déficit de gestión y prestaciones de los sistemas político administrativos.

### 1. La política regional en Alemania

En Alemania, con la ayuda de los tres procesos esbozados de modernización de (1) las empresas, (2) las Administraciones Públicas y (3) los modelos políticos de gestión, ha aumentado la disposición a implementar nuevos enfoques regionales de institucionalización y gestión política. En los capítulos anteriores quedó demostrado que la creación de instituciones regionales en Alemania no puede entenderse en la práctica como un proceso coherente y continuo. No obstante, pueden apreciarse esbozos de una política regional orientada a la competitividad, cuyos principales elementos pueden caracterizarse de la siguiente manera:

- **La coordinación de instrumentos para el fomento económico:** Una función clave de las instituciones regionales consiste en la coordinación de diferentes instrumentos del fomento económico. Esto se refiere, por una parte, a **la complementación** del fomento económico comunal con miras a políticas territoriales de desarrollo más amplias y la obtención de economías de escala en la producción de servicios económicos. Por otra parte, en el nivel regional tiene lugar **una concentración** de los diversos instrumentos de fomento de los niveles superiores (Estado Federado, Estado Nacional, UE). En todas las regiones examinadas (la Región Metropolitana de Stuttgart, el sureste de Baja Sajonia, la Región Metropolitana de Hannover, el norte de la Cuenca del Ruhr) en los últimos años se han creado instituciones que tienen por objeto prestar este doble servicio de complementación y concentración.
- **El encadenamiento de actores políticos:** Es de gran importancia el encadenamiento estratégico y orientado a visiones de desarrollo entre actores que prestan, por separado, determinados servicios. En general, se puede deducir de los casos descritos que en el marco de la política territorial de desarrollo en el nivel regional se han logrado establecer relaciones estables entre actores que en general, hasta ese entonces, no habían tenido ninguna relación. Esto es válido especialmente para las comunas cuyas relaciones están caracterizadas con frecuencia por la competencia y la desconfianza, pero también para las relaciones entre comunas, distritos y autoridades de nivel intermedio del estado federado, entre las Cámaras de Industria y Comercio y las diferentes entidades de fomento económico, así como entre los prestadores de servicios de la política territorial de desarrollo y los usuarios.
- **Incorporación e iniciativa de las empresas:** Junto con la disposición a cooperar por parte de las comunas, la incorporación e iniciativa de las empresas locales es un importante factor de éxito para la estabilización de las nuevas instituciones regionales. En los casos como por ejemplo RESON en el sureste de Baja Sajonia, ELA en el norte de la Cuenca del Ruhr y WRS en Stuttgart, las empresas locales promueven importantes actividades (concursos para creadores de empresas). En la mayoría de las instituciones estudiadas, las grandes empresas están incorporadas a través de consejos consultivos, comités directivos, etc. y en parte aportan importantes recursos. A menudo, las consideraciones cortoplacistas de rentabilidad en el sentido del *shareholder value* juegan un papel más bien secundario, aun cuando indudablemente las empresas involucradas esperan de su participación una relación positiva de costos-utilidad a largo plazo.

Debido, entre otros factores, al alto grado de participación empresarial, las instituciones de desarrollo regional ostentan una marcada orientación hacia el cliente. En el marco de la creación de instituciones regionales, se han implementado en muchas partes nuevos principios e instrumentos de la organización administrativa, como por ejemplo el principio de la *first stop agency* (por ej.: WRS, ELA), la descentralización interna y la gestión por resultados. El objetivo de muchas instituciones regionales es reducir el déficit de servicios en Alemania, en el ámbito de las prestaciones económicas, del que tanto se habla.

**Coordinación de funciones de planificación:** Otro importante elemento de la política territorial de desarrollo es la conexión entre diferentes instrumentos de planificación, especialmente aquellos del ordenamiento territorial, por una parte, y la planificación estratégica de desarrollo, por otra. Frecuentemente, las instituciones regionales apuntan a sacar la planificación de su marco tecnocrático e integrarla en procesos participativos de la elaboración de visiones. Esto se ve claramente en la IBA Parque Emscher. En algunos casos, (VRS, región de Hannover) a las regiones se les asigna, además, competencias de planificación de los distritos y de las autoridades del nivel intermedio del estado federado. De esta manera, se reúnen en una institución las competencias que antes estaban radicadas en diferentes niveles y entidades.

- **Intensificación de las relaciones entre los centros urbanos y las comunas adyacentes:** Finalmente, también la coordinación entre centros urbanos y las comunas adyacentes es un servicio esencial de la política territorial de desarrollo en el nivel regional. En casos como la Región de Hannover y la Región de Stuttgart, pero también la Región Metropolitana de Braunschweig, existe una clara incongruencia entre los espacios funcionales y económicos, por un lado, y las divisiones político administrativas, por el otro, lo que trae consigo distribuciones desequilibradas de costos y beneficios e incentivos equívocos para decisiones de inversiones públicas y privadas. Las nuevas instituciones regionales asumen aquí importantes funciones de coordinación, en parte a partir de las tradiciones de cooperación existentes (asociaciones de cooperación intercomunal y de regiones metropolitanas), pero extendiéndolas a dimensiones de cooperación público-privada y de servicios económicos. Un importante ejemplo para ello es la planificación del tránsito y el servicio de transporte público local.

Estas nuevas funciones esenciales de la política territorial de desarrollo regional se están desplegando actualmente en el marco de diferentes soluciones institucionales. Aunque es posible que después de una fase de experimentación institucional, se impongan en este nivel determinadas estructuras y se vislumbre una “nueva política regional”, actualmente pueden identificarse al menos cuatro tendencias diferentes en la creación de instituciones:

- La creación de entidades públicas que en parte se originan de estructuras existentes (autoridades de nivel intermedio de los estados federados, asociaciones de regiones metropolitanas) y en cuyo núcleo se encuentra la reforma administrativa (ejemplos: VRS, la Región de Hannover);
- La creación de asociaciones de desarrollo y Conferencias Regionales que apuntan fundamentalmente a la integración de los actores regionales y a la elaboración de visiones de política de desarrollo (ejemplos: la IBA Parque Emscher, RESON).
- La creación de agencias regionales de desarrollo que complementan el fomento económico y las políticas territoriales de desarrollo de las comunas y de los estados federados (ejemplos: ELA, WRS).

A ello cabe agregar el surgimiento de instituciones regionales ad-hoc, en parte como respuesta a las ofertas de apoyo del *Bund* y de la UE. Estas muestran con frecuencia un perfil de funciones muy específico y debido a la gran cantidad y diversidad de éstas, no fueron consideradas en este estudio en forma sistemática.<sup>206</sup>

Dado que en el marco de las tres tendencias de modernización descritas está aumentando la importancia y cantidad de las relaciones de cooperación, el número de instituciones regionales con funciones parcialmente paralelas o con tareas no definidas con precisión, también puede verse desde dos perspectivas diferentes:<sup>207</sup> Por una parte, justificadamente se pregunta qué tan eficientes y efectivas son las instituciones regionales, especialmente, en caso de que incorporen actores y fondos públicos. Desde esa perspectiva, la creación de instituciones debe evaluarse de acuerdo a sí con ella se ampliará o mejorará en forma significativa y verificable el portafolio de servicios de las instituciones existentes. La duplicidad de tareas podría admitirse, en el mejor de los casos, durante una fase de transición, hasta el momento en que se imponga en la competencia de las instituciones la más eficiente de éstas.<sup>208</sup> Por otra parte, un cierto “excedente institucional” puede tener sentido cuando las exigencias a las localizaciones por parte de los actores económicos cambian y la velocidad del cambio social aumenta. No siempre se logra la modificación de las visiones necesarias para el cambio estructural y la adaptación de las prestaciones económicas en el marco de las instituciones creadas en torno a las actividades económicas antiguas. La existencia de nuevas instituciones permite ampliar el proceso de búsqueda a través de la integración de nuevos actores y responder eventualmente en forma más flexible a las nuevas exigencias. Desde este punto de vista, la

existencia de instituciones con pocas atribuciones de decisión y presupuesto y un perfil más bien difuso de funciones sería incluso recomendable, al menos durante un lapso determinado.

En Alemania, la creación de instituciones regionales tiene lugar según el modelo de un proceso de búsqueda descentralizado. En cierta forma, muchas instituciones regionales surgen al comienzo “a modo de prueba” y con tareas no muy claras (por ejemplo ELA). Su existencia futura depende de si logran convencer a los socios (públicos y privados) de su utilidad o si logran obtener nuevos recursos, por ejemplo asumiendo la responsabilidad de proyectos del Estado Federado, del Estado Nacional o de la UE. Otra posibilidad de financiamiento es la venta de servicios económicos.

Sobre lo anterior, en el presente estudio se aboga por una combinación de ambas perspectivas descritas. El proceso institucional de búsqueda en el nivel regional se considera, por una parte, un importante factor para una gestión del cambio estructural orientada a la competitividad y al bien común, ya que contribuye a mostrar nuevas opciones de desarrollo, a incorporar políticamente diferentes actores y a superar obstáculos de aprendizaje. Por otra parte, en el nivel regional también es cierto que los fondos públicos (y de ellos se trata en gran medida aquí) deben utilizarse en forma eficiente y efectiva. Por esta razón, las instituciones regionales deben ser sometidas, lo antes posible, a criterios de éxito exigentes que consideren la posibilidad del fracaso de la institución de que se trata. Para ello, pueden utilizarse diferentes mecanismos como la evaluación externa de las instituciones regionales en forma periódica, sobre la base de criterios de evaluación claros,<sup>209</sup> el fomento de la adquisición de ingresos propios (por ejemplo a través de la venta de servicios), la limitación temporal o también porcentual del financiamiento público para la institución correspondiente, y la concentración de diferentes programas de fomento para mejorar la transparencia y la efectividad.

En los casos estudiados se pudo identificar algunos criterios de éxito, en parte indirectos. Entre éstos figuran por ejemplo, la estabilidad de los miembros y la disciplina con la que éstos hacen su aporte (la agencia RESON). También puede utilizarse como criterio de evaluación la disposición a cooperar de los actores públicos y privados involucrados, como también la disposición de los actores privados (las empresas, etc.) a participar en la oferta de servicios. Además, en aquellas instituciones que apuntan a prestar servicios económicos en forma flexible y que, al menos en parte, los venden, el mismo crecimiento de la institución puede dar cuenta de su efectividad.

### *1.1. Riesgos de la creación de instituciones en el nivel regional y cómo evitarlos*

En las anteriores secciones quedó claro que la creación de instituciones en el nivel regional no se traduce automáticamente en una gestión adecuada del cambio estructural orientada a la competitividad y al bien común. A continuación, se describirán en forma somera cuáles son los riesgos que pueden producirse en relación con la implementación de nuevos conceptos de política regional y mediante qué estrategias éstos pueden evitarse. Entre los riesgos más importantes se identificaron los siguientes:

**La absorción política:** Un importante riesgo es la incorporación de las instituciones regionales dentro de los intereses políticos de actores de otros niveles políticos más institucionalizados. Esto significaría que la gestión institucional se caracterizaría más por una orientación al poder que por una orientación funcional y que se reduciría el espacio para las decisiones políticas autónomas en el nivel regional. En lugar de modelos cooperativos de gestión, la actuación de las instituciones regionales sería más dependiente de jerarquías e instrucciones. Frente a este riesgo, un enfoque integral de política de desarrollo puede ofrecer una cierta protección contra la absorción política, ya que de esta manera la institución regional puede escapar de la influencia dominante de un solo ministerio o de una determinada agencia. La falta de competencias de decisión y de autonomía presupuestaria directa de muchas instituciones regionales disminuye además su atractivo político. No obstante, la gestión del cambio estructural exige en estas condiciones un alto grado de competencias de comunicación y negociación. En lugar de negar la existencia de relaciones de poder, la institución regional debe tomarlas en cuenta, por ejemplo, llenando cargos directivos con personas de influencia política o incorporando políticos destacados en los consejos consultivos y de administración. En este contexto, también la separación entre el nivel directivo y el nivel ejecutivo (con la institución regional como intermediadora) ha demostrado ser eficaz (ejemplo: la IBA).

**La marginación política:** Un segundo riesgo, relacionado con el primero, es el hecho de que las instituciones regionales prácticamente no pueden producir efecto, porque se les margina políticamente, debido, por ejemplo a la desconfianza mutua de los actores políticos de la región. En este caso se corre el riesgo de que las actividades de las instituciones se agoten en acciones de carácter simbólico o de supervivencia de las mismas sin representar ningún aporte de importancia para la superación de los obstáculos de desarrollo. Dado que en la mayoría de las tareas las instituciones regionales dependen de la disposición a cooperar de los actores participantes, su marginación política no es menos grave que su absorción. Precisamente, en las áreas políticas de mayor

relevancia económica, social y de empleo, a veces se observa poca disposición a cooperar, en forma efectiva, por parte de los organismos públicos. Por esta razón, en esta situación también es necesario no perder de vista la dimensión política.

La efectividad de la institución depende en gran medida de su relación con las comunas en calidad de actores decisivos de la política territorial de desarrollo. Por esta razón, un instrumento para evitar la marginación de la región es el fomento efectivo de la cooperación intercomunal. Es importante además que la institución regional genere una identidad propia (al menos) frente a los actores estratégicamente importantes de la región, a fin de poder movilizar, en caso necesario, el apoyo político para alcanzar sus objetivos. En la mayoría de los casos, la institución regional no se legitima a través de procedimientos democráticos (excepción: la Región de Stuttgart), sino a través de sus resultados. Es decir, que debe reflexionar mucho más sobre el marketing de su actuación que una autoridad o entidad pública “normal”.

**La gran complejidad de los procesos de coordinación:** Las instituciones regionales asumen funciones de coordinación y intermediación, pero también establecen mayores exigencias a la competencia de gestión y capacidad de articulación de los actores involucrados. En la actualidad, especialmente las comunas se desenvuelven en un entorno institucional sumamente complejo, que en muchos casos resulta incluso difícil de visualizar y menos de controlar a través de los órganos políticos previstos para tal efecto. Surge la interrogante de en qué condiciones las instituciones regionales pueden asumir en forma efectiva las funciones de coordinación y complementación de políticas de desarrollo que se les han conferido.

Una posibilidad para adaptar las exigencias de gestión a las competencias existentes consiste en definir los servicios de las instituciones regionales como ofertas cuya aceptación queda a la decisión de los actores involucrados. La mayoría de las agencias regionales de desarrollo esperan la participación y cooperación voluntarias de las comunas. Una iniciativa igualmente importante es la ampliación de las competencias comunales de gestión mediante reformas del sistema político-administrativo. No es casualidad que el *New Public Management* apunte a un aumento de la capacidad administrativa a través de la integración descentralizada de las responsabilidades técnicas y financieras.

**El *rent-seeking* y los efectos de arrastre:** Otro riesgo radica en el hecho de que la institución regional sirve especialmente como base de *rent-seeking* y efectos de arrastre, de los que no se desprenden consecuencias positivas para el desarrollo regional. Los beneficiarios de tal estrategia pueden ser tanto entidades públicas (por ejemplo las comunas en la obtención de recursos de la UE) como también empresas que, por ejemplo, cargan los costos de su reestructuración a la totalidad de la población. En el caso de que los programas de fomento de las entidades públicas superiores (estado federado, *Bund*, UE) se vean afectados, la introducción de mecanismos de competencia puede impedir efectos de arrastre o al menos limitarlos. El fomento debiera ser transparente y las comisiones parlamentarias tendrían que revisarlo periódicamente. Por lo demás, la gran cantidad de fondos, mecanismos y criterios de fomento existentes dificulta cualquier control administrativo y político. La concentración estratégica de diferentes programas y proyectos regionales puede contribuir a paliar esta situación. No obstante, todo parece indicar que también en el futuro la obtención de fondos de fomento será una típica tarea de las instituciones regionales.

**La competencia entre espacios económicos:** Finalmente, existe el riesgo de que en el nivel regional se repita el error cometido en otros niveles estatales: la gestión del cambio estructural como una competencia de *dumping* ruinoso a largo plazo (*race to the bottom*), que tiene lugar primero a través de los precios para los servicios locales y regionales, o como competencia de subvenciones en la que el efecto social y económico de los recursos transferidos se pierde completamente de vista. Cuando se pretende realizar la competencia entre espacios económicos como una competencia de calidad, debe quedar meridianamente claro qué es lo que en realidad debe entenderse por calidad de la localización, en el contexto económico y político correspondiente. Esto es materia de la elaboración de visiones estratégicas de desarrollo sobre la base de un análisis pormenorizado de las fortalezas y debilidades de la localización. El caso de la IBA Parque Emscher ha probado que también en regiones con serios problemas estructurales existen espacios para una gestión del cambio estructural innovadora y orientada al mejoramiento de la calidad. En muchas partes se trata, en primer lugar, de incentivar un proceso de búsqueda y coordinación de la política de desarrollo del que no se pueden esperar, desde un principio, visiones de desarrollo elaboradas y realistas. No obstante, la movilización y focalización de recursos requiere de una orientación estratégica también en la política regional.

## 2. Aportes de la política regional para América Latina: La descentralización y la política territorial de desarrollo regional

En el pasado, en América Latina la política territorial de desarrollo y el fomento productivo se entendían casi exclusivamente como áreas de intervención del Estado Central a través de modelos de gestión jerárquicos tradicionales – incluso en sistemas federales como Brasil, Argentina o México. El proteccionismo en materia de comercio exterior y los aparatos estatales sobredimensionados obstaculizaban, además, en numerosos sectores de la economía una mayor orientación a la competencia por parte de las empresas y fomentaban, en cambio, el *rent-seeking*.<sup>210</sup> Sin embargo, la apertura de las economías latinoamericanas hacia el mercado mundial que siguió a las graves crisis de endeudamiento y presupuestarias conllevó un cambio radical de la situación económica y situó a las empresas, al igual que a los sistemas políticos, frente a nuevos desafíos. Cabe destacar cuatro elementos fundamentales de este proceso:

Un aspecto central de la política de adaptación fue **la estabilización** macroeconómica. En los años noventa se logró reducir considerablemente la tasa de inflación en casi todos los países.<sup>211</sup> Con ello, también mejoraron nuevamente las condiciones para las inversiones en el sector productivo que comparadas con las inversiones de cartera, son en general por plazos más largos.

Un segundo aspecto fue **la liberalización** del comercio exterior que en algunos países se realizó con una modalidad de shock. Esta tuvo como consecuencia que muchas empresas latinoamericanas tuvieron que enfrentar mayores niveles de competencia, también en los mercados nacionales. En algunos casos, la creación de zonas de libre comercio regionales (NAFTA, MERCOSUR) permitió abrir nuevos mercados para el comercio exterior.

**L a desregulación** de los mercados contribuyó a agravar adicionalmente la situación competitiva en numerosos sectores de la economía. Esto es especialmente válido para el sector financiero, pero también para el de energía, transportes y telecomunicaciones. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países se redujeron las barreras arancelarias y no arancelarias para inversiones extranjeras.<sup>212</sup>

Las medidas señaladas fueron acompañadas por una extensa **privatización** de empresas estatales. Entretanto, el Estado en América Latina, con pocas excepciones (como por ejemplo el cobre en Chile, el petróleo en México) se ha desprendido casi por completo de su rol empresarial. Sin embargo, no sólo a raíz de la crisis asiática, ha quedado en evidencia que la estabilización macroeconómica, la liberalización, la desregulación y la privatización no son suficientes como objetivos políticos o conceptos de gestión, para mejorar la competitividad de bienes y servicios, generar nuevas cadenas de valor e incorporar a un mayor porcentaje de la población al crecimiento económico. Por esta razón, desde mediados de los años noventa se está reflexionando sobre “una segunda fase de ajuste”. En este sentido, la modernización de las instituciones de política económica y de desarrollo adquiere especial importancia.<sup>213</sup> Aquí surge la necesidad de reformas a nivel del Estado nacional en las siguientes áreas:

- Reformas del sistema jurídico (derecho de la competencia, derecho laboral, régimen de inversiones, aceleramiento de los procedimientos judiciales).
- Reforma administrativa (creación de competencias reguladoras, reducción de los aparatos administrativos, introducción de sistemas meritocráticos).
- Consolidación de los sistemas financieros (creación de redes de seguridad, reforma de la superintendencia bancaria, privatización de bancos públicos, control del mercado de capitales).
- Reforma de instituciones sociales del Estado (sistemas de seguro social, de desempleo, de asistencia médica).
- Reforma del sistema educacional (educación escolar, capacitación profesional, investigación orientada a la aplicación).

Como otro campo de acción de fundamental importancia para una gestión del cambio estructural orientado a la competitividad y al bien común, se considera la creación de instituciones económicas en el nivel subnacional. También en América Latina, en el marco de **la descentralización** de competencias hacia las comunas y los Estados Federados,<sup>214</sup> actualmente se entiende el desarrollo cada vez más como un proceso dependiente de las condiciones e instituciones locales y regionales. La población local, las Administraciones comunales y regionales así como las agencias descentralizadas del Estado Central, se convierten en actores decisivos de una política orientada al mejoramiento de la calidad de la localización.

Este proceso va acompañado de un cambio en la estrategia de desarrollo: hasta ahora la política centralizada de desarrollo se ha caracterizado por una perspectiva dual de fomento. Por una parte, los programas sectoriales del fomento productivo (créditos, subvenciones tributarias, etc.), al igual que el fomento de exportaciones, estaban dirigidos en primer lugar al grupo de empresas

grandes y/o modernas. Este grupo también se benefició del proceso privatizador. Por otra parte, recibieron apoyo micro y pequeñas empresas, principalmente para combatir la pobreza y crear empleo. En muy pocos casos se logró la integración de ambos enfoques, sobre todo porque su responsabilidad recayó en varias instituciones (ministerios y agencias) del Estado Central.

### 2.1 La descentralización

En muchos países del continente existe en la actualidad un gran interés en complementar la perspectiva del fomento productivo orientado a la exportación y la de la lucha contra la pobreza mediante un enfoque territorial del desarrollo de localizaciones. El tema central está, al igual que en el caso de la política regional en Alemania, en la movilización del potencial endógeno en el marco de visiones estratégicas de desarrollo. En el mejor de los casos los tres enfoques esbozados no son excluyentes, sino complementarios de una política territorial de desarrollo que se entiende como tarea transversal de los diferentes niveles del sistema político.

Con la descentralización surgen nuevas condiciones y actores para el desarrollo de localizaciones. No obstante, en un principio, en el centro de las reformas no estaba en general este aspecto, sino más bien la dimensión política de mayor participación y la dimensión administrativa de mayor eficiencia.<sup>215</sup> En casi todos los países del continente, a los departamentos (provincias, regiones, estados federados) y a las comunas se les entregó competencias de política social, de infraestructura y de servicios básicos y se les revalorizó políticamente (por ejemplo a través de elecciones directas de gobernadores y alcaldes). Con ello, las entidades públicas del nivel inferior asumieron también una serie de importantes funciones de la política territorial de desarrollo, entre las que figuran la responsabilidad por la infraestructura vial local y regional; los servicios públicos (energía, agua potable, tratamiento de residuos líquidos y sólidos); la planificación regional, el ordenamiento territorial y la facilitación de terrenos para zonas económicas; importantes competencias en el sistema educacional (educación primaria y secundaria, capacitación profesional), así como las competencias tributarias relacionadas con actividades empresariales (impuestos de bienes raíces, impuestos sobre vehículos, derechos y tasas, etc.).

En particular, cabe destacar dos aspectos de este proceso: **Primero**, las regiones y comunas no siempre están preparadas y equipadas adecuadamente para poder asumir funciones de la política territorial de desarrollo en forma efectiva. Las entidades públicas del nivel intermedio siguen siendo a menudo escenarios principales del clientelismo, que oponen gran resistencia a iniciativas de modernización administrativa y al ajuste presupuestario. Con mayor razón en los departamentos más atrasados y periféricos—es decir, precisamente donde la política territorial de desarrollo tendría que aplicarse en mayor medida a través del nivel intermedio, considerando la falta de estructuras locales más eficientes. Las comunas, en cambio, con frecuencia son demasiado pequeñas, su financiamiento e ingresos propios escasos, la dependencia de normas y recursos externos excesiva y sus estructuras administrativas atrasadas.<sup>216</sup> Además aquí, al igual que en el nivel departamental, los modelos políticos tradicionales todavía juegan a menudo un gran papel.

**Segundo** y no obstante lo dicho precedentemente, en el marco de los procesos de descentralización puede apreciarse un creciente interés de los actores locales y regionales por una gestión autónoma de sus procesos de desarrollo. En Chile por ejemplo, los responsables de la toma de decisión de esos niveles (alcaldes, gobiernos regionales, secretarías regionales ministeriales – SEREMI- y oficinas regionales de las instituciones de fomento) figuran entre los promotores más importantes de la descentralización de funciones relativas a la política territorial de desarrollo. El surgimiento de una nueva conciencia política en las regiones y comunas revela que la descentralización en América Latina no debe ser considerada como “una moda” pasajera, sino que debe tenerse en cuenta en el diseño de reformas políticas (y también del desarrollo productivo) en forma apropiada.

Sin embargo, entre las crecientes exigencias y las actuales posibilidades de una compatibilización efectiva de políticas territoriales de desarrollo de los diferentes niveles del sistema político existe una brecha que requiere de un esfuerzo adicional de ajuste institucional. Para ello, surge la necesidad de modernización, con relación a las administraciones públicas y en la integración efectiva de actores en el marco de nuevos modelos de gestión. Se pueden identificar los siguientes puntos de partida:

- **Reforma administrativa y orientación al cliente:** Con relativa frecuencia, las Administraciones latinoamericanas se caracterizan por el distanciamiento del cliente y la falta de orientación de servicio. En muchas partes, los servicios económicos (por ejemplo los permisos de construcción y de puesta en marcha) se obtienen sobre la base de pagos ilegales (corrupción) y se retrasan o entorpecen a través de obstáculos burocráticos. Por esta razón, aparte de la creación de balances y contrapesos democráticos es necesario, primero, sensibilizar a los responsables de la toma de decisión en el nivel local y regional frente a cuestiones relativas al desarrollo productivo.

- **Competencias de planificación:** La política territorial de desarrollo como gestión política de factores de las localizaciones supone una planificación previa. Al revisar la experiencia en Alemania se pudo observar que importantes innovaciones institucionales en el nivel regional se relacionaban con la coordinación de diferentes instrumentos de planificación. No en todos los países latinoamericanos los niveles inferiores cuentan con la experiencia y competencias suficientes en esta área. Sin embargo, con motivo del traspaso de competencias presupuestarias y tareas relevantes, desde el punto de vista de la política territorial de desarrollo, se han iniciado importantes procesos de aprendizaje en los últimos años.

- **Información:** Las tareas que caracterizan a una política territorial de desarrollo regional, como por ejemplo la coordinación de instrumentos del fomento económico y de la planificación de desarrollo, la atracción de inversiones, la gestión de zonas económicas y el marketing para localizaciones requieren del acceso a datos geológicos, demográficos, fiscales y económicos, que en América Latina muchas veces no están disponibles ni son de una calidad adecuada. Por esta razón, la recopilación, concentración y facilitación de la información es un elemento fundamental para una descentralización efectiva de la política territorial de desarrollo. Esto incluye no sólo el flujo de informaciones de instituciones del Estado central (que a menudo disponen de informaciones sectoriales) hacia las comunas y regiones, sino que también es importante identificar la demanda local de servicios económicos sobre la base de encuestas a empresas, mesas redondas o foros de planificación estratégica de desarrollo.

- **Cooperación intercomunal:** En muchos países de América Latina recién se crearon las condiciones institucionales para la cooperación intercomunal - es decir gobiernos locales con competencias de decisión autónomas— a través del proceso de descentralización. Por consiguiente, en muchos países la cooperación entre las comunas en la ejecución de proyectos de infraestructura se encuentra aun en sus inicios. A ello, cabe agregar la agravante de que los proyectos conjuntos intercomunales con frecuencia comprometen presupuestos y personal durante años (a veces más allá de los períodos electorales). Por esta razón, la cooperación intercomunal supone, aparte de un arraigo lo más amplio posible en las sociedades locales, también competencias de política presupuestaria que posibiliten una planificación de inversiones por varios años. No obstante, en muchos países las decisiones relativas a inversiones siguen en manos de instituciones sectoriales del Estado Central y requieren de servicios de coordinación adicionales. Lo importante además es que los gobiernos locales involucrados puedan confiar en la fidelidad contractual de sus contrapartes y que, en caso de conflictos, dispongan de modelos de regulación (jurídicos y administrativos) efectivos. En este contexto, recientemente se han creado en América Latina instituciones regionales, cuya tarea consiste en facilitar procesos de comunicación y prestar servicios de coordinación entre actores comunales e instituciones de fomento del Estado Central.<sup>217</sup>

- **Relaciones entre centros urbanos y comunas adyacentes:** Otro punto de partida para la creación de instituciones regionales son las relaciones entre las zonas metropolitanas y las comunas adyacentes. A diferencia de Alemania que presenta una estructura urbana más descentralizada, en la mayoría de los países latinoamericanos la mayor parte de su población y actividades económicas se concentran en pocas zonas de aglomeración urbana. En muchas metrópolis latinoamericanas, el enorme déficit de infraestructura ha dado origen a “*diseconomies of agglomeration*”<sup>218</sup> que obstaculizan las innovaciones empresariales y reducen la competitividad de localizaciones.

Como elementos de este proceso se observan la decadencia del centro de las ciudades y el surgimiento tanto de centros económicos secundarios como de cinturones de miseria alrededor de los centros urbanos. A ello cabe agregar que las metrópolis traspasan en parte los enormes costos del uso ambiental a las comunas adyacentes. Bajo estas circunstancias, ya por razones ecológicas y sociales resulta absolutamente imprescindible la coordinación regional de medidas de infraestructura y política social entre los centros urbanos y las comunas adyacentes. No obstante, dicha coordinación también es un importante instrumento de mejoramiento de la calidad de la localización, por ejemplo de la infraestructura vial, la gestión de zonas económicas y el marketing para localizaciones.

- **Nuevas formas de gestión:** Nuevas formas de gestión cooperativa a nivel regional y local ofrecen posibilidades de compensar los déficits de gestión de las entidades públicas, obtener fuentes de recursos adicionales y mejorar sustancialmente la oferta de servicios de la política territorial de desarrollo. No es casualidad que en los últimos años las *Public Private Partnerships* figuren cada vez más dentro del horizonte de la política de desarrollo, siendo las PPP contractuales de servicios y de beneficiarios las más formas importantes.<sup>219</sup> No obstante, en los últimos años, en el marco de la regionalización de políticas territoriales de desarrollo, se pretende lograr una mayor incorporación del empresariado local en cooperaciones estratégicas, a fin de adaptar la producción de servicios económicos a la demanda efectiva e incluir los *stakeholders* locales en la planificación estratégica de desarrollo.

Más arriba se destacó la importancia de una estrecha incorporación del empresariado alemán en la política territorial de desarrollo. Sin embargo, en América Latina, las condiciones institucionales para la cooperación de actores públicos y privados no siempre son ideales. La PPP impone como condición que se compatibilicen en forma efectiva tanto los intereses públicos como privados. Si la orientación al bien común de los actores públicos es débil (por ejemplo debido a estructuras de clientelismo) y las competencias de gestión insuficientes, existe el riesgo de que las PPP regionales tengan como objetivo prioritario transferir recursos a la economía privada. Por esta razón, la descentralización de políticas territoriales de desarrollo posee en muchos casos una dimensión de fortalecimiento institucional, para fortalecer la democracia local, crear mecanismos de control estatales y no estatales y mejorar la capacidad de articulación de la sociedad civil regional.

## **2.2. Esbozo de una política territorial de desarrollo en América Latina**

En el marco de la descentralización de recursos y competencias, así como de la integración al mercado mundial, en América Latina también la política territorial de desarrollo tiende a transformarse en un área política en la que se están aplicando nuevos conceptos de gestión y soluciones institucionales. De esta manera, en varios países comienzan a vislumbrarse las bases de una política orientada a la competitividad, cuyos lineamientos básicos se expondrán a continuación.

**¿Desarrollo equilibrado o movilización de recursos endógenos?** En el pasado, las iniciativas territoriales para el fomento productivo y la política territorial de desarrollo apuntaban, a través de subvenciones para regiones periféricas, hacia la visión de un desarrollo regional equilibrado. Este enfoque aun sigue vigente en Alemania, pero sobre la base de una mayor homogeneidad de los espacios económicos y especialmente de una utilización de recursos más amplia de lo que sería posible en América Latina. Por esta razón, desde la nueva perspectiva de una política territorial de desarrollo en el nivel regional, la asignación de recursos de fomento no está dirigida directamente a un equilibrio interregional del poder económico o adquisitivo, sino que, en primer lugar, a la movilización de recursos endógenos en el marco de visiones estratégicas de desarrollo y cuya finalidad es crear ventajas específicas para localizaciones y mejorar la calidad de los servicios económicos.

**¿“Circuitos económicos” regionales o integración en mercados globalizados?** Una política territorial de desarrollo moderna, como lo demuestran algunas experiencias en Alemania, no apunta sólo al fomento de la exportación y la cooperación local entre empresas, sino que apoya el encadenamiento suprarregional de la economía a través del marketing para localizaciones, bolsas de cooperación, *first stop agencies* para empresas externas, etc.. En cambio, a través del concepto de “circuitos económicos” locales se corre el riesgo de desatender las exigencias y posibilidades derivadas de una integración más profunda en los mercados mundiales, favoreciendo una perspectiva interna de desarrollo local. Por esta razón, en la discusión latinoamericana se habla cada vez más de “encadenamiento”, que incluye aspectos regionales y suprarregionales de la cooperación entre empresas.

Con base en la discusión alemana, Krumbein se inclina por que en aquellos lugares donde no existan encadenamientos regionales, se aplique “una política no específica”<sup>220</sup> de fomento productivo, es decir prestar servicios económicos generales y desistir del fomento de sectores líderes y de transferencias tecnológicas específicas. De esta manera, disminuiría el riesgo de gestiones equívocas y costosas. También en América Latina, en donde numerosos espacios económicos se caracterizan por la falta de empresas modernas, el mejoramiento general de las condiciones para la actividad empresarial tiene con frecuencia suma prioridad. Sin embargo, en cuanto se vislumbran ventajas específicas de las localizaciones y potencialidades estratégicas de desarrollo, es recomendable profundizarlas y promoverlas mediante los instrumentos ya indicados.

**Modificaciones en la estructura de incentivos:** La experiencia en Alemania indica que aumenta la disposición a entablar cooperaciones cuando pueden exponerse claramente las ventajas a los actores en casos concretos e identificarse situaciones de beneficio mutuo. Para ello, es importante, por un lado, sensibilizar a las autoridades locales y regionales en temas relativos a la política territorial de desarrollo y capacitarlos en metodologías de planificación estratégica. Por otro lado, deben modificarse en muchos casos las estructuras de incentivos, siempre que no se pretenda dejar la política territorial de desarrollo exclusivamente en manos de la iniciativa personal de algunos políticos o empresarios.

Aun en épocas de descentralización, muchas comunas y regiones latinoamericanas participan solo parcialmente de los éxitos empresariales locales. Por esta razón, para los responsables de la toma de decisión a nivel local resulta con frecuencia políticamente más provechoso invertir en servicios sociales básicos y en beneficios para pequeños grupos, que preocuparse por el mejoramiento de los factores de la localización. Las medidas de **la descentralización fiscal** que apuntan a una mayor vinculación de

la recaudación local y regional con la economía local, pueden contribuir a una reforma de las estructuras de incentivos.<sup>221</sup> Por cierto, en vista de la gran heterogeneidad socioeconómica en muchos países del continente, se debe garantizar la prestación de un mínimo de servicios básicos y de infraestructura en la totalidad del país.

**El nivel intermedio:** A través del concepto de la política regional orientada a la competitividad se describe, entre otras, la transición desde una política de oferta centralizada de fomento hacia una política de demanda descentralizada de fomento. Para ello, se requiere de instituciones que estén en condiciones de asumir en forma efectiva las funciones de intermediación necesarias entre el nivel local y las instituciones del Estado Central. En este contexto, es de esperarse que el nivel intermedio de los sistemas políticos de América Latina, al igual que en el caso de la República Federal de Alemania, continúe diversificándose institucionalmente.

Al respecto, también debe tenerse en cuenta que los recursos organizacionales de los actores sociales en América Latina no están distribuidos en forma equitativa. Esto es especialmente válido tratándose de los actores económicos: Generalmente, **los trabajadores** no cuentan con una adecuada representación a nivel de empresas ni sectorial. Además, las posibilidades de acceso por parte de **las empresas** a los núcleos de decisiones políticas están limitadas en su mayoría a una pequeña élite, que en muchas partes también controla las asociaciones gremiales más influyentes. La organización interna de empresas según el modelo de la “comunidad productiva”<sup>222</sup> es más bien una excepción. Es más, gran parte de la población económicamente activa de América Latina no tiene ningún tipo de acceso a los sistemas de la seguridad social ni a las protecciones del derecho laboral.

Para que en el nivel regional los servicios económicos descritos puedan prestarse en forma efectiva y eficiente, tanto el sistema político como el sistema económico deben contar con un mínimo de instituciones en funcionamiento en el sector público y privado. Aquí no sólo juegan un papel importante las regulaciones macroeconómicas, sino también las macropolíticas (sistemas jurídicos, regímenes electorales y de partidos, regulación de relaciones laborales). Especialmente, donde los modelos políticos tradicionales (clientelismo, patronaje, corrupción) caracterizan el sistema político, existe el riesgo de que las instituciones regionales sean absorbidas por el poder político.

**¿Descentralización “desde arriba” o descentralización “desde abajo”?** El proceso de modernización institucional en América Latina tiene lugar según diferentes modelos: por un lado, existen países que en procesos traumáticos de larga duración han dictado nuevas Constituciones, con disposiciones bastante progresistas, independientemente de que se apliquen o no en la práctica (ejemplos: Brasil, Colombia). Por otro lado, se observan casos donde la descentralización de competencias y recursos tiene lugar en forma parcial y sin basarse, desde un principio, en un concepto de reforma integral y consistente (ejemplo: Chile). En este segundo caso, están ocurriendo importantes cambios, en cierto modo anticipándose a intervenciones legislativas o incluso constitucionales, que con relativa frecuencia se apoyan en iniciativas locales o regionales.

Aún no puede afirmarse cuál será finalmente el procedimiento más efectivo. No obstante, lo importante en ambos casos es que en nivel regional y también local se creen redes de actores de política territorial de desarrollo, que a su turno influyan sobre las regiones y comunas, de manera que éstas mismas generen estructuras institucionales idóneas. Este proceso también puede fomentarse a través de actores externos: Tanto la investigación científica como la facilitación de *know-how* de asesoría en el marco de la cooperación al desarrollo pueden contribuir al fortalecimiento de instituciones orientado a la competitividad. Teniendo en cuenta las tendencias de desarrollo descritas, sería del todo recomendable que se le siga asignando una gran importancia a este fortalecimiento institucional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G. / H. Edling (Ed.)** (1997): Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo, Santiago: CEPAL / GTZ
- Altenburg, T.** (1996): Entwicklungsländer im Schatten der Triade? Implikationen des postfordistischen Strukturwandels in der Industrie, en: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, tomo 40, Cuadernos N° 1 - 2, págs. 59 - 70
- Altenburg, T. / J. Meyer-Stamer** (1998): How to Promote Clusters. Policy Experiences from Latin America, Berlin, Duisburg: DIE, INEF (Manuscrito no publicado)
- Banner, G.** (1998): Merkmale bürgerorientierter Kommunen im Überblick, Köln: KGSt (Servicio Comunal Común para la Simplificación Administrativa)
- Barth, U.** (1995): Ein Vorschlag zur Verknüpfung von Investitions- und Beschäftigungsförderung, en: *Wirtschaftsdienst*, Cuaderno N° 11, págs. 611 - 617
- Batt, H.-L.** (1997): Regionale und lokale Entwicklungsgesellschaften als Public-Private-Partnerships: Kooperative Regime subnationaler Politiksteuerung, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: Leske und Budrich
- Bauerdick, J. / V. Eichener / M. Wegge** (1997): Qualifizierungspolitik - Verbünde auf regionaler Ebene, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: Leske und Budrich
- Becker, C. / S. Vitols** (1997): Innovationskrise der deutschen Industrie? Das deutsche Innovationssystem der neunziger Jahre, en: F. Naschold et al. (Ed.), Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation, Berlin: Edition Sigma (WZB-Jahrbuch 1997)
- Behaghel, K. / N. Berezak-Lazarus** (1998): Kreativität im Standortwettbewerb – regionale Innovationsinitiativen, en: H.-J. Braczyk / C. Kerst / R. Seltz (Ed.), Kreativität als Chance für den Standort Deutschland, Berlin: Editorial Springer
- Benavente, J., et al.** (1996): Changes in the Industrial Development of Latin America, en: *Cepal Review*, Cuaderno N° 60, págs. 49 - 72
- Bergs, R. / K. Knickel** (1998): Kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Europa: Eine Analyse ausgewählter Instrumente und Erfahrungen mit Relevanz für Armutsminderung in Entwicklungsländern, Bad Soden (Manuscrito no publicado)
- Best, M.** (1990): The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring, Cambridge: Polity Press
- Birnstiel, D.** (1995): Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung, en: R. Ridinger / M. Steinröx (Ed.), Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln: Editorial Dr. Otto Schmidt
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (Ministerio Federal de Educación e Investigación)** (1998): Exist – Existenzgründer aus Hochschulen. 12 regionale Netzwerke für innovative Unternehmensgründungen, Bonn
- (1999): Gutachten: Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Bonn
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (Ministerio Federal de Economía y Tecnología)** (1999): Achtundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1999 bis 2002 (2003), Bonn
- Braczyk, H.-J. / P. Cooke / M. Heidenreich (Ed.)** (1998): Regional Innovation Systems. The Role of Governances in a Globalized World, London: UCL Press
- Braczyk, H.-J. / G. Krauss** (1997): Neue Herausforderungen an Innovationspolitik: Konsequenzen der regionalen Transformation in Baden-Württemberg, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: Leske und Budrich
- Braczyk, H.-J. / G. Schienstock (Ed.)** (1996): Kurswechsel in der Industrie: Lean Production in Baden-Württemberg, Stuttgart: Kohlhammer

- Braczyk, H.-J. / G. Schienstock / B. Steffensen** (1996): Die Regionalökonomie Baden-Württembergs – Ursachen und Grenzen des Erfolgs, en: H.-J. Braczyk / G. Schienstock (Ed.), Kurswechsel in der Industrie: Lean Production in Baden-Württemberg, Stuttgart: Kohlhammer
- Budäus, D. (Ed.)** (1998): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos
- Budäus, D. / G. Grüning** (1997): Public Private Partnership. Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public-Choice-Theorie, en: D. Budäus / P. Eichhorn (Ed.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden: Nomos
- Bullmann, U.** (1994): Regionen im Integrationsprozeß der Europäischen Union, en: U. Bullmann (Ed.), Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden: Nomos
- Bullmann, U. / M. Goldsmith / E. Page** (1997): Regieren unter dem Zentralstaat: Regionen, Kommunen und eine sich verändernde Machtbalance in Europa, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: Leske und Budrich
- Bullmann, U. / R. Heinze (Ed.)** (1997): Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske und Budrich
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (1998): Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. Wettbewerbszeitung N° 1, Bonn: BBR (Reihe Werkstatt: Praxis, 7/98)
- Burki, S.J. / G. Perry** (1998): Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, Washington: Weltbank
- Camagni, R. (Ed.)** (1991): Innovation Networks: Spatial Perspectives, London, New York: Belhaven Press
- Ceglie, G. / M. Clara / M. Dini** (1998): Cluster and Network Development Projects in Developing Countries: Lessons Learned Through the UNIDO Experience, Wien: ONUDI (Manuscrito no publicado)
- Cooke P.** (1996): Die baden-württembergische Maschinenbauindustrie, en: H.-J. Braczyk / G. Schienstock (Ed.), Kurswechsel in der Industrie: Lean Production in Baden-Württemberg, Stuttgart: Kohlhammer
- Damkowski, W. / C. Precht** (1998a): Public Management in Deutschland: Neuere Entwicklungen und eine Zwischenbilanz, en: W. Damkowski / C. Precht (Ed.), Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis, Stuttgart: Kohlhammer
- / – (1998b): Change Management: Durchsetzungsbedingungen, Implementationshindernisse und Reformstrategien in der Verwaltungspraxis, en: W. Damkowski / C. Precht (Ed.), Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis, Stuttgart: Kohlhammer
- Deutsche Bundesbank** (1999): Devisenkursstatistik Januar 1999. Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 5, Frankfurt/Main
- Dierkes, M. / L. Marz** (1998): Leitbilder als Katalysatoren des Organisationslernens. Technikentwicklung als Anwendungsfeld, en: H. Albach et al. (Ed.), Organisationslernen – institutionelle und kulturelle Dimensionen, Berlin: Edition Sigma (WZB-Jahrbuch 1998)
- Dombois, R.** (1999): ‚Apertura‘, betriebliche Modernisierung und der Zerfall der Arbeitsbeziehungen in Kolumbien, en: R. Sevilla / Chr. v. Haldenwang / E. Pizarro (Ed.), Kolumbien: Land der Einsamkeit?, Bonn: Horlemann
- Dresdner Bank Lateinamerika AG** (1999): Kurzbericht über Lateinamerika. März 1999, Hamburg: Dresdner Bank
- Droste, H. / J. Fiedler / V. Schmidt** (1996): Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben in der Region Hannover, Frankfurt/Main: UVF (<http://www.uvf.de/verwaltungsreform/droste.html>)
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean)** 1998: The Fiscal Covenant. Strengths, Weaknesses, Challenges, Santiago
- Eichhorn, P.** (1997): Public Private Partnership und öffentlich-privater Wettbewerb, en: D. Budäus / P. Eichhorn (Ed.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden: Nomos
- ELA (Emscher Lippe Agentur GmbH)** (1997): Die Emscher Lippe Agentur GmbH 1990 - 1997. Tätigkeitsbericht, Herten: ELA (Agencia Regional de Desarrollo Emscher Lippe)
- (1998): Zukunft gestalten: Emscher Lippe Entwicklungsprogramm, Herten: ELA (Agencia Regional de Desarrollo Emscher Lippe)
- Elsner, W.** (1998): Die Zukunft unserer Städte und Regionen. Städte und Regionen im Konkurrenzkampf und die Kehrseiten des Neuen Regionalismus, en: *WSI Mitteilungen*, tomo 51, Cuaderno N° 11, págs. 778 - 786
- Eßer, K.** (1998): Nationalstaatliches Handeln im Übergang von der Industrie- zur Informationsökonomie, en: D. Messner (Ed.), Die Zukunft des Staates und der Politik, Bonn: Dietz

- Eßer, K. / W. Hillebrand / D. Messner / J. Meyer-Stamer** (1994): Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik, Berlin: DIE (Berichte und Gutachten 11/1994)
- Europäische Union** (1998): Vorschläge zur Verordnung der Strukturfonds 2000 - 2006. Eine vergleichende Analyse ([http://www.inforegio.org/wbpro/agenda2000/compare/intro\\_de.htm](http://www.inforegio.org/wbpro/agenda2000/compare/intro_de.htm))
- (1999a): General Information on the Structural Funds ([http://inforegio.cec.eu.int/wbpro/prord/prords/prds\\_en.htm](http://inforegio.cec.eu.int/wbpro/prord/prords/prds_en.htm))
- (1999b): Which are the Current Community Initiatives? ([http://inforegio.cec.eu.int/wbpro/prord/prordc/prdc2\\_en.htm](http://inforegio.cec.eu.int/wbpro/prord/prordc/prdc2_en.htm))
- Fürst, D.** (1994): Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung, en: *Raumforschung und Raumordnung*, tomo 52, Cuaderno N° 3, págs. 184 - 192
- Fuhr, H.** (1997): Institutional Change and New Incentive Structures for Development: Can Decentralization and Better Local Government Help?, Zürich: Paper for the Annual Meeting of the Section ‚Developing Countries‘ of the Verein für Socialpolitik, June 6 - 7, 1997
- (1998): Staatsreform und Verwaltungsmodernisierung. Zur neuen Rolle des Staats in Lateinamerika, Potsdam: Universität Potsdam (Manuscrito no publicado)
- Fuhr, H. / A. Stockmayer** (o.J.): Reformen im öffentlichen Sektor, ‚good governance‘ und die Beratungsaufgabe der GTZ, Eschborn: GTZ (Manuscrito no publicado)
- Gabler Wirtschaftslexikon** (1988): 12. Auflage, Wiesbaden: Gabler
- Gehrke, B. / H. Legler** (1998): Regional Concentration of Innovative Potential in Western Germany, en: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, tomo 67, Cuaderno N° 2, págs. 99 - 112
- Gerlach, F. / A. Ziegler (Ed.)** (1998): Neugestaltung der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland und erste Erfahrungen, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung
- Gobierno Regional Quinta Región** (1999): Foros Provinciales de Desarrollo Productivo. Una experiencia innovadora en la Quinta Región, Valparaíso
- Gornig, M. / K. Toepel** (1998): Methoden und Ergebnisse der Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle in der Regionalpolitik, en: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, tomo 67, Cuaderno N° 3, págs. 153 - 164
- Gottschalk, W.** (1997): Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership in der Versorgungswirtschaft, en: D. Budäus / P. Eichhorn (Ed.), *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*, Baden-Baden: Nomos
- Grabher, G.** (1993a): Rediscovering the Social in the Economics of Interfirm Relations, en: G. Grabher (Ed.), *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London: Routledge
- (1993b): The Weakness of Strong Ties: The Lock-in of Regional Development in the Ruhr Area, en: G. Grabher (Ed.), *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London: Routledge
- (1994): Lob der Verschwendung. Redundanz in der Regionalentwicklung: Ein sozioökonomisches Plädoyer, Berlin: Edition Sigma
- Härtel, H.-H., et al.** (1996): Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel – Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Baden-Baden: Nomos
- / – (1998): Strukturprobleme einer reifen Volkswirtschaft in der Globalisierung. Analyse des sektoralen Strukturwandels in Deutschland, Baden-Baden: Nomos
- Hahne, U.** (1995): Neuere Entwicklungen in der Regionalförderung, en: R. Ridinger / M. Steinröx (Ed.), *Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis*, Köln: Editorial Dr. Otto Schmid
- Haldenwang, C. von** (1997): Descentralización, fases de ajuste y legitimación, en: *Diálogo Científico*, tomo 6, Cuaderno N° 2, págs. 9 - 28
- (1999): Staatliches Handeln und politische Regulierung. Die Legitimität politischer Ordnungen im 21. Jahrhundert, en: *Politische Vierteljahresschrift*, tomo 40, Cuaderno N° 3, págs. 365 - 389
- Hancké, B.** (1997): Vorsprung, aber nicht länger (nur) durch Technik. Die schnelle Anpassung der deutschen Automobilindustrie an neue internationale Wettbewerbsbedingungen, en: F. Naschold et al. (Ed.), *Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation*, Berlin: Edition Sigma (WZB-Jahrbuch 1997)
- Havighorst, F.** (1998): Regionalisierung der Regionalpolitik, Hamburg, Münster: Editorial LIT
- Heidenreich, M. / G. Krauss** (1996): Das baden-württembergische Produktions- und Innovationsregime – Zwischen vergangenen Erfolgen und neuen Herausforderungen, Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Doc. de trabajo N° 54)

- Heijs, J.** (1998): Regional Technology Policy and Innovations Systems: A Comparative Study of Germany and Spain, Madrid: IAIF (Doc. de trabajo N° 11)
- Heinze, R. / J. Schmid** (1994): Mesokorporatistische Strategien im Vergleich: Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in drei Bundesländern, en: W. Streeck (Ed.), Staat und Verbände, Opladen: Westdeutscher Verlag (PVS-Sonderheft N° 25)
- Heinze, R. / C. Strünck / H. Voelzkow** (1997): Die Schwelle zur globalen Welt: Silhouetten einer regionalen Modernisierungspolitik, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: Leske und Budrich
- Heinze, R., et al.** (1997): Innovative Standortpolitik auf Länderebene – das Beispiel Nordrhein-Westfalen, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: Leske und Budrich
- Helmsing, A.** (1998): Theories of Regional Industrial Development and ‚Second‘ and ‚Third Generation‘ Regional Policies. Paper presented at the Fourth International Seminar of the Iber-American Network of Researchers on Globalisation and Territory, Bogotá, April 22-24, 1998, Den Haag: ISS (Manuscrito no publicado)
- Herrigel, G.** (1993): Power and the Redefinition of Industrial Districts. The Case of Baden-Württemberg, en: G. Grabher (Ed.), The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks, London: Routledge
- Hilbert, J. / W. Potratz** (1997): Regionalbericht Emscher-Lippe, en: R. Heinze / H. Voelzkow (Ed.), Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Hilhorst, J.** (1998): Industrialization and Local / Regional Development Revisited, en: *Development and Change*, tomo 29, Cuaderno N° 1, págs. 1 - 26
- Hillebrand, W.** (1996): Erfolgreiche industrielle Entwicklung jenseits von ‚Markt versus Staat‘, en: K. Eßer et al., Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Köln: Weltforum Verlag (Schriftenreihe des DIE, tomo 112)
- Hilpert, U. / W. Thierse** (1997): Deindustrialisierung in den Neuen Bundesländern und Probleme bei der innovativen Restrukturierung, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: Leske und Budrich
- Hoering, U.** (1998): Public-Private Partnership – (Nur ein) neues Instrument oder neue Epoche der Entwicklungspolitik, en: *Peripherie*, tomo 18, Cuaderno N° 72, págs. 6 - 24
- Homann, W.** (1998): Niedersachsen: Verstärkte Nutzung betriebswirtschaftlicher Elemente bei der Steuerung und Bewirtschaftung des Haushalts, en: W. Damkowski / C. Precht (Ed.), Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis, Stuttgart: Kohlhammer
- Hurtienne, T. / D. Messner** (1996): Neue Konzepte internationaler Wettbewerbsfähigkeit in Industrie- und Entwicklungsländern, en: K. Eßer et al., Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Köln: Weltforum Verlag (Schriftenreihe des DIE, tomo 112)
- IBA (Internationale Bauausstellung Emscher Park)** (1988): Internationale Bauausstellung Emscher Park: Werkstatt für die Zukunft alter Industriegebiete. Memorandum zu Inhalt und Organisation, Düsseldorf: Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr
- (1999): IBA ‘99 Finale. Das Programm April bis Oktober 1999, Gelsenkirchen: IBA (Exposición Internacional de la Construcción Parque Emscher)
- IHK (Industrie- und Handelskammer) Region Stuttgart** (1997): Die Wirtschaftsregion Stuttgart – Strukturen und Potentiale, Stuttgart
- IHK / VRS (Verband Region Stuttgart)** (1998): Die Region Stuttgart im Standortwettbewerb. Ein Vergleich von Regionen in Deutschland und Europa, Stuttgart
- Innovationsbeirat (der Landesregierung Baden-Württemberg)** (1998): Ein Land im Aufbruch. Entwurf eines Leitbildes (<http://www.BW-innovativ.de>)
- Iwer, F. / F. Rehberg** (1996): Auf der Suche nach der verlorenen Zeit – Plädoyer für die Rückkehr der Ökonomie in die Regionalwissenschaften, Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Doc. de trabajo N° 54)
- Jung, H.-U., et al.** (1998): Wirtschaftsreport Hannover Region 1998. Der Wirtschaftsraum Hannover im überregionalen Wettbewerb, Hannover: NIW, NORD/LB, KGH
- Keating, M.** (1997): Zur Politischen Ökonomie des Regionalismus, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: Leske und Budrich

- KGH (Kommunalverband Großraum Hannover)** (1999): Der Großraum Hannover 1999 in Zahlen und Fakten, Hannover
- KGSt** (1993): Das Neue Steuerungsmodell (<http://www.kgst.de/gutachten/b0593/b0593.html>)
- Kilper, H.** (1998): Regionalisierung. Prinzipielle Überlegungen und Denkanstöße aus der Internationalen Bauausstellung Emscher Park, en: Institut Arbeit und Technik (Ed.), Jahrbuch 1997/1998, Gelsenkirchen
- Kilper, H., et al.** (1994): Das Ruhrgebiet im Umbruch. Strategien regionaler Verflechtung, Opladen: Leske + Budrich (Schriften des Instituts Arbeit und Technik, tomo 8)
- Koschatzky, K.** (1997): Innovative regionale Entwicklungskonzepte und technologieorientierte Unternehmen, en: K. Koschatzky (Ed.), Technologieunternehmen im Innovationsprozeß, Heidelberg: Editorial Physica
- Krumbein, W.** (1998): Kommentar zum Papier von Rehfeld / Baumer / Wompel, en: K. Lompe (Ed.), Verbundspezifische Projekte im Rahmen regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Dokumentation eines Workshops am 12.11.1998, Braunschweig: Universidad Técnica de Braunschweig (Informes de investigación del ISW, N° 26)
- Kujath, H.J.** (1999): Kontinuitäten und Brüche der Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten Städten und Regionen Ostdeutschlands, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Cuaderno N° 5, págs. 15 - 25
- Lang, J. / F. Naschold / B. Reisert** (1998): Reforming the Implementation of European Structural Funds. A Next Development Step, Berlin: WZB
- Lau, D.** (1997): Sektorale, räumliche Konzentration und ihre Bedeutung für die Industriepolitik, Baden-Baden: Nomos
- Lenkungsgruppe Projekt Hannover** (1997): Gelbes Papier: Region Hannover (Kurzfassung) (<http://www.hannover-region.de/reg.rfgk.htm>)
- Lichtenberg, W.** (1998): Das EXPO-Städtenetz – der äußere Ring der Region Hannover, en: empirica (Ed.), Die Zukunft der Stadtregionen. Documentación de un congreso celebrado en Hannover el 22/23 de octubre de 1997, Bonn
- Lingnau, H.** (1996): Lean Management als Konzept zur Reform öffentlicher Verwaltungen in Afrika südlich der Sahara. Schlußfolgerungen aus den Verwaltungsreformen Benins und Ugandas, Köln: Weltforum Verlag (Schriftenreihe des DIE, tomo 110)
- Lompe, K. (Ed.)** (1998): Verbundspezifische Projekte im Rahmen regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Dokumentation eines Workshops am 12.11. 1998, Braunschweig: Universidad Técnica de Braunschweig (Informes de Investigación del ISW, , N° 26)
- Lompe, K. / A. Blöcker** (1997): Die Region als politisch-ökonomisches Handlungsfeld: Chancen und Risiken der Umsetzung des südostniedersächsischen Entwicklungsmodells ‚Von der Automobil- zur Verkehrskompetenzregion‘, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: Leske und Budrich
- Lompe, K., et al.** (1996): Zur Diskussion abnehmender Handlungsfähigkeit des Zentralstaates und der Rolle neuer dezentraler Verhandlungssysteme, Braunschweig: Universidad Técnica de Braunschweig (Informes de Investigación del Seminario de Ciencias Políticas y Sociología, N° 12)
- (1998): Existenzgründungen, Risikokapital und Region, Baden-Baden: Nomos
- Lutzky, N.** (1999): Zur regionalen Zusammenarbeit gibt es keine Alternative, en: *Frankfurter Rundschau*, N° 226, 29.09.1999, pág. 16
- Maillat, D.** (1996): Regional Productive Systems and Innovative Milieux, en: OECD (Ed.), Networks of Enterprises and Local Development. Competing and Co-operating in Local Productive Systems, Paris: OECD (LEED)
- Maretzke, S. / E. Irmen** (1999): Die ostdeutschen Regionen im Wandel. Regionale Aspekte des Transformationsprozesses, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Cuaderno N° 5, págs. 3 - 14
- Markusen, J.** (1998): Multinational Firms, Location and Trade, en: *The World Economy*, tomo 21, Cuaderno N° 6, págs. 733 - 756
- Martinelli, F. / E. Schoenberger** (1991): Oligopoly is Alive and Well: Notes for a Broader Discussion of Flexible Accumulation, en: G. Benko / M. Dunford (Ed.), Industrial Change and Regional Development, London: Belhaven Press
- Meise, T.** (1998): Strategien der Region. Innovations- und Steuerungspotentiale dezentral-kooperativer Politikmodelle, Hamburg, Münster: Editorial LIT
- Messner, D.** (1994): Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, en: PROKLA, Cuaderno N° 97, págs. 563 - 596

- (1995): Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln: Weltforum Verlag (Schriftenreihe des DIE, tomo 108)
- (Ed.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft, Bonn: Dietz
- Meyer-Stamer, J.** (1996): Industriepolitik für den Innovationsstandort Deutschland. Jenseits des japanischen Erfolgsmodells, Bonn: Fundación Friedrich Ebert
- (1997): Systemische Wettbewerbsfähigkeit und Standort- und Industriepolitik: Ansatzpunkte für die Technische Zusammenarbeit mit Brasilien, Berlin: DIE (Berichte und Gutachten 3/1997)
- (1999): Lokale und regionale Standortpolitik – Jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung, Duisburg: INEF (Manuscrito no publicado)
- Morgan, K.** (1996): Umkehrung der Zermürbung? Das baden-württembergische Automobil-Cluster, en: H.-J. Braczyk / G. Schienstock (Ed.), Kurswechsel in der Industrie: Lean Production in Baden-Württemberg, Stuttgart: Kohlhammer
- Müller, U.** (1999): Viele Kommunen können ihre Haushalte aus eigener Kraft sanieren, en: *Frankfurter Rundschau* vom 13.01.1999, pág. 19
- Naím, M.** (1994): Latin America: The Second Stage of Reform, en: *Journal of Democracy*, tomo 5, Cuaderno N° 3, págs. 32 - 48
- Naschold, F.** (1996a): Jenseits des baden-württembergischen ‚Exceptionalism‘: Strukturprobleme der deutschen Industrie, en: H.-J. Braczyk / G. Schienstock (Ed.), Kurswechsel in der Industrie: Lean Production in Baden-Württemberg, Stuttgart: Kohlhammer
- (1996b): New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe, Berlin, New York: de Gruyter
- (1997): Public Private Partnership in den internationalen Modernisierungsstrategien des Staates, en: D. Budäus / P. Eichhorn (Ed.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden: Nomos
- Naschold, F., et al. (Ed.)** (1997): Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation. Das deutsche Produktions- und Politikregime im globalen Wettbewerb, Berlin: Edition Sigma (WZB-Jahrbuch 1997)
- Naschold, F. / M. Oppen / A. Wegener** (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, Berlin: Edition Sigma
- Netzwerk „Kommunen der Zukunft“** (1999): Themenfelder der Netzwerkarbeit (<http://www.kommunen-der-zukunft.de>)
- Noll, W.** (1998): Verbundspezifische Ansätze im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, en: K. Lompe (Ed.), Verbundspezifische Projekte im Rahmen regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Dokumentation eines Workshops am 12.11.1998, Braunschweig: Universidad Técnica de Braunschweig (Informes de Investigación del ISW, N° 26)
- North, D.C.** (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press
- NRW (Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Wirtschaft und Technologie) (Ministerio de Economía y Tecnología de Renania del Norte-Westfalia)** (1992): Regionalization. New Approaches to Structural Policy in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- OECD** (1996): The Knowledge-Based Economy, Paris
- (1997): Managing Across Levels of Government, Paris
- ONUDI** (1995): Industry-related Services: Key to Competitiveness, Wien (Documento ID/WG.542/25)
- Oppen, M. / A. Wegener** (1997): Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion – Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive, en: F. Naschold et al. (Ed.), Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation, Berlin: Edition Sigma (WZB-Jahrbuch 1997)
- / – (1998): Wettbewerb statt Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Regulierung und Deregulierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion im internationalen Vergleich, Berlin: WZB (Manuscrito no publicado)
- Ostrom V. / E. Ostrom** (1971): Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration, en: *Public Administration Review*, Cuaderno N° 2, págs. 203 - 216
- Ottaviano, G. / D. Puga** (1998): Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the ‚New Economic Geography‘, en: *The World Economy*, tomo 21, Cuaderno N° 6, págs. 707 - 731

- Pastor, M. / C. Wise** (1999): The Politics of Second-Generation Reform, en: *Journal of Democracy*, tomo 10, Cuaderno N° 3, págs. 34 - 48
- Perkmann, M.** (1998): Die Welt der Netzwerke, en: *Politische Vierteljahresschrift*, tomo 39, Cuaderno N° 4, págs. 870 - 883
- Piore, M. / C. Sabel** (1984): *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books
- Porter, M.** (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press
- Porter, M. / R. Wayland** (1995): Global Competition and the Localization of Competitive Advantage, en: P. Shrivastava (Ed.), *Integral Strategy: Concept and Dynamics*, Greenwich, London: JAI Press
- Potratz, W.** (1997): *Changing Regional Industrial Policy. An Experiment and its Outcomes: The Case of Northrhine-Westphalia*, Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik (Manuscrito no publicado)
- Qualmann, R.** (1996): Industrial Districts: Die lokale Dimension internationaler Wettbewerbsfähigkeit, en: K. Eßer et al., *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*, Köln: Weltforum Verlag (Schriftenreihe des DIE, tomo 112)
- Rehfeld, D., et al.** (1998): Verbundspezifische Projekte im Rahmen einer regionalisierten Strukturpolitik. Erfahrungen in Ziel 2 Regionen, en: K. Lompe (Ed.), *Verbundspezifische Projekte im Rahmen regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Dokumentation eines Workshops am 12.11.1998*, Braunschweig: Universidad Técnica de Braunschweig (Informes de Investigación del ISW, N°. 26)
- RESON (Ed.)** (1995): *Verkehrskompetenzregion Südostniedersachsen*, Braunschweig (RESON-report, tomo 1)
- RESON / ZGB (Zweckverband Großraum Braunschweig) / Bezirksregierung Braunschweig** (1998a): REK-Prozess in Südostniedersachsen, Braunschweig (Doc. de trabajo 2)
- / – / – (1998b): Arbeitsgruppe Verkehr und Mobilität. Zusammenfassung der Ergebnisse, Braunschweig (Doc.de trabajo 4)
- Riedel, J., et al.** (1996): *Wirkungen der Wirtschaftsförderung auf unternehmerische Innovationen in der Region Halle-Leipzig-Dessau*, München: IFO (IFO Dresden Studien 9)
- Ruppert, K.** (1998): Das Raumentwicklungskonzept der Europäischen Union – Entwicklung, Ziele und Probleme, en: *Südosteuropa Mitteilungen*, tomo 38, Cuaderno N° 3, págs. 205 - 214
- Sabel, C.** (1996): Learning-By-Monitoring: The Dilemmas of Regional Economic Policy in Europe, en: OECD (Ed.), *Networks of Enterprises and Local Development. Competing and Co-operating in Local Productive Systems*, Paris: OECD (LEED)
- (1997): ‚Bootstrapping‘ Reform oder Revolutionärer Reformismus und die Erneuerung von Firmen, Gewerkschaften und Wohlfahrtsstaat im regionalen Kontext, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), *Regionale Modernisierungspolitik*, Opladen: Leske und Budrich
- Schalk, H. / G. Untiedt** (1999): Regionale Wirtschaftsförderung: Erfolgreich, gewirkt oder lediglich mitgenommen?, en: *IFO Schnelldienst*, Cuadernos N° 10 - 11, págs. 20 - 25
- Scharpf, F.** (1985): Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, en: *Politische Vierteljahresschrift*, tomo 26, Cuaderno N° 4, págs. 323 - 356
- Schmitz, H.** (1992): Industrial Districts: Model and Reality in Baden-Württemberg, en: F. Pyke / W. Sengenberger (Ed.), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Genf: OIT
- Scott, A.** (1998): *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford: Oxford University Press
- Semlinger, K.** (1996): Industrial-district-Politik in Baden-Württemberg – zwischen Neubesinnung und Neuanfang, en: H.-J. Braczyk / G. Schienstock (Ed.), *Kurswechsel in der Industrie: Lean Production in Baden-Württemberg*, Stuttgart: Kohlhammer
- Sengenberger, W. / F. Pyke** (1992): Industrial Districts and Local Economic Regeneration: Research and Policy Issues, en: F. Pyke / W. Sengenberger (Ed.), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Genf: ILO
- Simon, H.** (1996): *Die heimlichen Gewinner (Hidden Champions). Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer*, Frankfurt/Main, New York: Campus
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg** (1999a): Kennzahlen Baden-Württemberg (<http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de>)
- (1999b): Konjunktur Südwest 99/1 (<http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/konjsw/ksw.htm>)
- Sydow, J.** (1992): *Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation*, Wiesbaden: Gabler

- Syring, O.** (1998): Strategien zur Halbierung der Arbeitslosigkeit in Wolfsburg: ‚Die WOB AG‘, en: K. Lompe (Ed.), Verbundspezifische Projekte im Rahmen regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Braunschweig: Universidad Técnica de Braunschweig (Informes de Investigación del ISW, N° 26)
- Technologierat (Rat für Forschung, Technologie und Innovation)** (1998): Kompetenz im globalen Wettbewerb. Perspektiven für Bildung, Wirtschaft und Wissenschaft, Bonn: Ministerio Federal de Educación e Investigación
- Tettinger, P.** (1997): Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, en: D. Budäus / P. Eichhorn (Ed.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden: Nomos
- Thiele, R.** (1999): Die Region Hannover, en: *KommunalPraxis*, Cuaderno N° 2/99, págs. 48 - 50
- Thorp, R.** (1998): Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century, Washington: Inter-American Development Bank
- Volkswagen AG** (1998): Halbierung der Arbeitslosigkeit in Wolfsburg, Wolfsburg
- VRS (Verband Region Stuttgart)** (1999): Kräfte bündeln. Arbeitsbilanz 1994 - 1999, Stuttgart
- Weber, H.** (1997): Zwischen asiatischem und angloamerikanischem Kapitalismus: das deutsche industrielle System in der Klemme, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: Leske und Budrich
- Weltbank** (1994): Weltentwicklungsbericht 1994. Infrastruktur und Entwicklung, Washington, D.C.: Weltbank
- Willke, H.** (1995): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, Stuttgart, Jena
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg** (Ministerio de Economía de Baden-Württemberg) (1998): Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg (<http://www.wm.baden-wuerttemberg.de>)
- WRS (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Region Stuttgart)** (1999): WRS – Innovationsförderung und Umwelttechnologien (<http://www.region-stuttgart.de/wirtschaft/wrs/innovation.html>)
- Ziegler, A.** (1995): Regionale Strukturpolitik in den Bundesländern. Ein Überblick, en: A. Ziegler / H. Gabriel / R. Hoffmann (Ed.), Regionalisierung der Strukturpolitik, Marburg: Schüren
- Zürn, M.** (1996): Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, en: *Politische Vierteljahresschrift*, tomo 37, Cuaderno N° 1, págs. 27 - 55

**Abreviaturas**

BOT	Build-Operate-Transfer
CE	Comunidad Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC: Economic Commission for Latin America and the Caribbean)
ELA	Emscher Lippe Agentur (Agencia Regional de Desarrollo Emscher Lippe)
GRW	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Tarea colectiva del Bund y los estados federados: „Mejoramiento de la Estructura Económica a nivel regional“)
GIZ	Gründungs- und Innovationszentrum Wolfsburg (Centro de Creación e Innovaciones de Wolfsburg)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica)
GWZ	Gesellschaft für Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit Baden-Württemberg (Asociación de Cooperación Económica Internacional de Baden-Württemberg).
IBA	Internationale Bauausstellung Emscher Park (Exposición Internacional de la Construcción Parque Emscher)
ICW	InnovationsCampus Wolfsburg (Campus de Innovaciones de Wolfsburg)
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall Sindicato de los trabajadores de la industria metalúrgica
IHK	Industrie- und Handelskammer Cámara de Industria y Comercio
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden Instituto de Paz y Desarrollo
KGH	Kommunalverband Großraum Hannover (Asociación Comunal Región Metropolitana de Hannover)
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Servicio Comunal Común para la Simplificación Administrativa)
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
KVR	Kommunalverband Ruhrgebiet (Asociación Comunal de la Cuenca del Ruhr)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	North American Free Trade Association
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell (Nuevo Modelo de Gestión)
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques

OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PPP	Public Private Partnership
REK	Regionales Entwicklungskonzept (Plan regional de desarrollo)
RESON	Regionale Entwicklungsagentur für Südostniedersachsen Agencia Regional de Desarrollo para el Sureste de Baja Sajonia).
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TU	Technische Universität Braunschweig Universidad Técnica de Braunschweig
UE	Unión Europea
UME	Unión Monetaria Europea
UVF	Umlandverband Frankfurt (Asociación de la Región Metropolitana de Frankfurt)
VRS	Verband Region Stuttgart (Asociación Región de Stuttgart)
WRS	Wirtschaftsförderungsgesellschaft Region Stuttgart (Sociedad de Fomento Económico Región de Stuttgart Ltda.)
WTO	World Trade OrganizationOrganización Mundial del Trabajo
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Centro Científico para la Investigación Social de Berlín )
ZGB	Zweckverband Großraum Braunschweig (Asociación de la Zona Metropolitana de Braunschweig)

## Notas

- <sup>1</sup> Véase OECD (1997).
- <sup>2</sup> Véase Lau (1997), págs. 44 – 46; Scott (1998), pág. 47 – 63. El término “cluster” describe la concentración espacial de empresas con un determinado perfil de especialización y una gran densidad de interacciones entre las empresas. Véase Altenburg / Meyer-Stamer (1998), pág. 5.
- <sup>3</sup> Las externalidades positivas (negativas) “*se producen cuando a consecuencia de la producción en una empresa o del consumo en un hogar se generan ventajas (desventajas) para otras empresas u hogares*”. Gabler, Diccionario de Economía (1988), pág. 1710.
- <sup>4</sup> Sobre los inicios de la política regional en la Cuenca del Ruhr, véase Kilper et al. (1994), págs. 122 - 124.
- <sup>5</sup> Ley fundamental, Art. 72. Véase también Havighorst (1998), pág. 10 y sgtes.
- <sup>6</sup> Meise (1998), pág. 69.
- <sup>7</sup> Véase Ministerio Federal de Economía (1999), pág. 5: “*El objetivo primordial de la política regional en el marco de la tarea colectiva es que las regiones con estructuras débiles puedan mantenerse conectadas al desarrollo económico general equiparando las desventajas por su ubicación y que se reduzcan las desigualdades de desarrollo, a nivel regional*”.
- <sup>8</sup> Porter (1990), pág. 622. El argumento se describirá más detalladamente en un estudio posterior, véase Porter / Wayland (1995).
- <sup>9</sup> Véase Härtel / Jungnickel (1996), págs. 109 – 121.
- <sup>10</sup> Véase Ministerio Federal de Educación e Investigación (1999).
- <sup>11</sup> Hahne (1995), pág. 14, nombra los siguientes factores, entre otros: a) el clima económico local/regional, b) la imagen de la localización y/o c) de la ciudad/región, d) la vivienda, e) la oferta escolar, f) posibilidades para desarrollar actividades de tiempo libre, g) la infraestructura social y h) la oferta cultural. Véase también la discusión más detallada en Meyer-Stamer (1999), págs. 7 – 10.
- <sup>12</sup> Braczyk / Krauss (1997), pág. 230.
- <sup>13</sup> Heinze / Strünck / Voelzkow (1997), pág. 331.
- <sup>14</sup> Ziegler (1995), págs. 18 – 22 ofrece una visión global sobre la regionalización en los Estados Federados.
- <sup>15</sup> Según la clasificación de cinco niveles de la Unión Europea para unidades subnacionales (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques – NUTS), los Estados Federados están ubicados en el nivel 1. Véase Bullmann / Goldsmith / Page (1997), págs. 133 – 137.
- <sup>16</sup> Baviera, por ejemplo, fue el primer estado federado que abrió el año pasado una oficina de representación en América Latina (Sao Paulo, Brasil).
- <sup>17</sup> Véase Barth (1995), pág. 612.
- <sup>18</sup> Véase Hahne (1995), pág. 11 y sgtes.
- <sup>19</sup> Véase Ruppert (1998).
- <sup>20</sup> Entre éstos figuran: (1) El Fondo Europeo para el Desarrollo Regional, (2) El Fondo Europeo Social, (3) El Fondo Europeo de Orientación y Garantías Agrícolas y (4) El Instrumento Financiero para la Organización de la Industria Pesquera (en parte). A estos hay que agregar, como instituciones importantes desde el punto de vista político-regional, El Banco Europeo de Inversiones y desde 1993, El Fondo Europeo de Cohesión. Véase Ruppert (1998), pág. 212.
- <sup>21</sup> Véase Ziegler (1995), pág. 16. La coordinación conceptual de la ayuda debe estar a cargo del nivel 2 de la NUTS, que en la mayoría de los Estados Federados la asumen las administraciones de nivel medio (gobiernos provinciales o distritales).
- <sup>22</sup> Actualmente existen 13 iniciativas de la Comunidad, de las cuales la mayoría tiene un enfoque regional. Hasta un 9% de los recursos de los fondos pueden asignarse dentro de este marco y un 1% adicional destinarse a “medidas innovadoras”. Véase EU (1998); al respecto además: Bergs / Knickel (1998), págs. 29 – 36.
- <sup>23</sup> Esto se basa en un estudio realizado por la Cámara de Comercio e Industria (IHK) de la región de Stuttgart y la Asociación Región de Stuttgart sobre la competencia entre espacios económicos, en el cual se tuvieron en cuenta diez regiones alemanas y doce regiones de otros países europeos. Véase IHK de la región de Stuttgart / Asociación Región de Stuttgart (1998). Véase también Lutzky (1999).
- <sup>24</sup> No obstante, compárese con la definición diferente de Porter / Wayland (1995), pág. 87: “A cluster is a grouping of industries linked together through customer, supplier, or other relationships”. La aglomeración espacial es posible, pero no necesaria: “Clusters are often also geographically concentrated within a nation”. (Ebenda, pág. 88).
- <sup>25</sup> Compárese Lau (1997), págs. 25 – 126.
- <sup>26</sup> Sobre este tema, véase también Lompe et al. (1998), pág. 88, quienes hacen referencia a la correlación entre *clusters* y creaciones de empresas.
- <sup>27</sup> Este concepto fue creado por Marshall, a finales del Siglo XIX. Véase al respecto Qualmann (1996); Hilhorst (1998).
- <sup>28</sup> Como por ejemplo en “La tercera Italia”, véase Martinelli / Schoenberger (1991), págs. 122 – 124; Scott (1998), pág. 129.
- <sup>29</sup> Véase Hurlienne / Messner (1996), págs. 54 – 56.
- <sup>30</sup> Véase Grabher (1993a), págs. 20 – 23.
- <sup>31</sup> Véase Sengenberger / Pyke (1992), págs. 4 – 6.
- <sup>32</sup> Véase Hurlienne / Messner (1996), pág. 54.
- <sup>33</sup> Véase Messner (1995), pág. 571.
- <sup>34</sup> Véase Dierkes / Marz (1998), pág. 382.
- <sup>35</sup> Véase Grabher (1993b), págs. 260 - 264.
- <sup>36</sup> Por cierto, algunos autores critican que a través de este modelo se han descuidado regulaciones nacionales y/o supraestatales. Véase Heidenreich / Krauss (1996), pág. 6.
- <sup>37</sup> Véase por ejemplo Piore / Sabel (1984); Camagni (1991); Maillat (1996); Best (1990); Porter (1990); Sydow (1992).
- <sup>38</sup> Véase al respecto Sydow (1992), pág. 174.

- <sup>39</sup> Véase Porter (1990), págs. 577 – 615; Sydow (1992), pág. 174 y sgtes.
- <sup>40</sup> Este es claramente el caso de la industria manufacturera en Alemania, desde mediados de los años 80; véase Härtel / Jungnickel (1998), págs. 196-200.
- <sup>41</sup> Véase Sabel (1997), pág. 31.
- <sup>42</sup> Véase Best (1990), págs. 14 – 19.
- <sup>43</sup> Para ello, Marshall utiliza el término *industrial atmosphere* – véase Qualmann (1996), pág. 166.
- <sup>44</sup> Véase OECD (1996).
- <sup>45</sup> La información tiene el carácter de un “*club good*”: Se puede prohibir el acceso de otros a ésta, pero su consumo no es excluyente: los conocimientos se comparten, pero no se intercambian. Respecto a la discusión sobre bienes públicos.
- <sup>46</sup> Véase al respecto Best (1990), pág. 235 y sgtes.
- <sup>47</sup> Por ejemplo Maillat (1996), pág. 71 y sgtes. distingue entre empresas con base “funcional” (en gran parte independiente de las condiciones locales) y “territorial” (integrado a redes locales).
- <sup>48</sup> Véase Härtel / Jungnickel (1998), págs. 67 – 71.
- <sup>49</sup> Härtel / Jungnickel (1996), págs. 63 – 71, nombran otros factores, tales como (1) la liberalización de los mercados financieros, (2), la desregulación de los regímenes para inversiones extranjeras, (3) el desarrollo de tecnologías intersectoriales y (4) la armonización global de las estructuras de demanda.
- <sup>50</sup> Véase al respecto también Koschatzky (1997), págs. 182 – 188.
- <sup>51</sup> Véase Lompe et al. (1998), pág. 98 y sgtes.
- <sup>52</sup> Véase Sabel (1997), pág. 34 y sgtes.
- <sup>53</sup> Como es por ejemplo el caso de la Universidad Técnica de Braunschweig en el sureste de Baja Sajonia, ver más adelante.
- <sup>54</sup> Las externalidades flexibles incluyen, por ejemplo, la transferencia de know-how a través de publicaciones técnicas y de tecnologías de máquinas y *blueprints*. “El avance en el campo de los medios de comunicación y transporte contribuye [...] a que cada vez más ventajas que antiguamente eran rígidas, se vuelvan flexibles” / Qualmann 1996, pág. 171) Véase al respecto también Porter / Wayland (1995), pág. 83.
- <sup>55</sup> Härtel / Jungnickel (1998), pág. 41.
- <sup>56</sup> Más detalles sobre este tema: Eßer et al. (1994); págs. 24 – 26; Eßer (1998).
- <sup>57</sup> Véase Eßer et al. (1994), págs. 18 – 23.
- <sup>58</sup> Véase Porter / Wayland (1995), pág. 64. Sobre este tema véase además Grabher (1993b), págs. 260 – 264.
- <sup>59</sup> Véase Simon (1996), págs. 65 - 79.
- <sup>60</sup> Semlinger (1996), pág. 183.
- <sup>61</sup> Véase Simon (1996), págs. 81 – 119.
- <sup>62</sup> Consejo de Tecnología (1998), pág. 36.
- <sup>63</sup> En este contexto, Mayer-Stamer distingue entre industrias “antiguas” y “nuevas”. Caracteriza las industrias “antiguas” de la siguiente manera: “Los principales conocimientos sobre los procesos productivos están escritos en manuales y libros de texto y pueden adquirirse como bienes de capital y de consultoras de ingenieros”. De esta manera se le atribuye menos importancia a los procesos colectivos de aprendizaje. Véase Meyer-Stamer (1999), pág. 5.
- <sup>64</sup> Véase Maretzke / Irmen (1999).
- <sup>65</sup> Lompe et al. (1998), pág. 85.
- <sup>66</sup> Härtel / Jungnickel (1996), pág. 31 y sgtes.
- <sup>67</sup> Véase Naschold (1996a), págs. 202-204).
- <sup>68</sup> Véase Lompe et al. (1996), pág. 66 y sgtes.
- <sup>69</sup> Actualmente, el Instituto de Desarrollo y Paz (INEF) de la Universidad de Duisburg está llevando a cabo un proyecto sobre “Mesopolítica en Renania del Norte Westfalia desde la perspectiva de países en vías de desarrollo exitosos” que incluye una cartografía de las iniciativas regionales en este estado federado.
- <sup>70</sup> Véase Renania del Norte Westfalia (NRW) (1992); Fürst (1994); Heinze et al. (1997); Havighorst (1998), págs. 69 – 105; Noll (1998).
- <sup>71</sup> Véase al respecto Gornig / Toepel (1998).
- <sup>72</sup> Véase Riedel et al. (1996), págs. 19 – 24.
- <sup>73</sup> Kujath (1999), pág. 15. Con todo, Schalk / Untiedt (1999) constatan sin embargo que el fomento económico regional en el marco de la GRW produjo en Turingia entre 1991 y 1996 una inversión de 27% mayor y permitió crear aproximadamente 168.000 puestos de trabajo.
- <sup>74</sup> Existen por cierto en todo el estado federado asociaciones regionales cuya función es (1) la moderación de la planificación estatal de acuerdo a la Ley de Ordenamiento Territorial y (2) el desarrollo de planes regionales (pero no la ejecución de éstos).
- <sup>75</sup> Véase por ej. Heijs (1998).
- <sup>76</sup> Consejo de Innovaciones (1998), pág. 1.
- <sup>77</sup> Véase Ministerio Federal de Educación e Investigación, págs. 38 – 44; Becker / Vitols (1997).
- <sup>78</sup> Véase Braczyk / Schienstock / Steffensen (1996), pág. 32.
- <sup>79</sup> Véase Oficina Estatal de Estadísticas (1999a). Sin embargo, hasta diciembre de 1998 el índice de desempleo descendió a un 7,7%. Oficina Estatal de Estadísticas (1999b).
- <sup>80</sup> Véase Heidenreich / Krauss (1996), pág. 8.

- <sup>81</sup> Véase por ejemplo Semlinger (1996), pág. 176.
- <sup>82</sup> Véase sobre este tema Naschold (1996), pág. 195 y sgtes.; Meyer-Stamer (1996), pág. 150 y sgtes.
- <sup>83</sup> Véase Cooke (1996), pág. 53.
- <sup>84</sup> Véase Deutsche Bundesbank (1999), págs. 6-8.
- <sup>85</sup> Véase al respecto Cámara de Industria y Comercio (IHK) de la región de Stuttgart / Asociación Región de Stuttgart (1998), pág. 11 y sgtes.
- <sup>86</sup> Heidenreich / Krauss (1996), pág. 44.
- <sup>87</sup> Véase Iwer / Rehberg (1996), pág. 59.
- <sup>88</sup> Véase Ministerio de Economía (1998).
- <sup>89</sup> No obstante: según informaciones otorgadas por la Asociación de fomento económico de la Región de Stuttgart (WRS), entre enero de 1995 y junio de 1996 “*más de 100 de las 800 empresas originales de Baden-Württemberg [...] se han retirado del mercado ambiental*”.
- <sup>90</sup> “Baden Württemberg - un Estado Federado en alza”. Consejo de Innovaciones (1998).
- <sup>91</sup> Véase Morgan (1996); Hancké (1997). El incremento de las exportaciones desde 1995 se ha visto favorecido, en no menor medida, también por la reciente devaluación del marco alemán.
- <sup>92</sup> Véase <http://www.gwz.de>.
- <sup>93</sup> Véase <http://www.region-stuttgart.de>; Droste / Fiedler / Schmidt (1996), pág. 8 y sgtes.
- <sup>94</sup> Véase IHK de la región de Stuttgart (1997), pág. 29.
- <sup>95</sup> El hecho de que la política regional haya ganado en eficiencia queda demostrado por la circunstancia de que los 87 escaños de la asamblea regional han reemplazado alrededor de 280 escaños en otros gremios que sesionaban con regularidad.
- <sup>96</sup> Casi simultáneamente, las Cámaras de Industria y Comercio de Baden-Württemberg instalaron un sistema de información sobre localizaciones (SIS) de todo el Estado Federado, que por cierto, ofrece menos servicios que el SKS de la Región de Stuttgart.
- <sup>97</sup> Véase VRS (1999), pág. 3.
- <sup>98</sup> Véase a respecto Lompe et al. (1998), pág. 109; Lompe / Blöcker (1997); Lompe et al. (1996).
- <sup>99</sup> Véase RESON / ZGB / el Gobierno del distrito de Braunschweig (1998a), págs. 10 - 12.
- <sup>100</sup> Estas provienen de 42 empresas, 38 institutos científicos y culturales, 35 comunas, distritos y organismos públicos así como 29 instituciones sociales. Véase RESON / ZGB / el gobierno del distrito de Braunschweig (1998a), págs. 15 - 17.
- <sup>101</sup> Véase RESON (1995).
- <sup>102</sup> Véase RESON / ZGB / el gobierno del distrito de Braunschweig (1998b); Lompe et al. (1998), págs. 109 - 132.
- <sup>103</sup> Véase Naschold / Oppen / Wegener (1998), pág. 12; Damkowski / Precht (1998), pág. 22.
- <sup>104</sup> Véase al respecto entre otros Müller (1999).
- <sup>105</sup> Citas de boletín 82 del WBZ (diciembre de 1998), págs. 22 - 24.
- <sup>106</sup> OECD (1997), pág. 3.
- <sup>107</sup> Véase en relación a este párrafo Damkowski / Precht (1998a), págs. 15 - 18. Por esta razón los autores proponen también donde sea necesario, hablar simplemente de *Public Management* o nuevos modelos de gestión.
- <sup>108</sup> Naschold / Oppen / Wegener (1998), pág. 13.
- <sup>109</sup> Véase Banner (1998); además Naschold (1996b), págs. 64 - 77; Oppen / Wegener (1997), págs. 154 - 157.
- <sup>110</sup> Véase Naschold / Oppen / Wegener (1998), págs. 13 - 29; Naschold (1996b), págs. 60 - 64
- <sup>111</sup> Véase al respecto Naschold / Oppen / Wegener (1998), págs. 53 - 77; Red “Comunas del futuro” (1999)
- <sup>112</sup> Naschold / Oppen / Wegener (1998), pág. 16.
- <sup>113</sup> Véase al respecto Oppen / Wegener (1998), pág. 14 y sgtes.
- <sup>114</sup> Al respecto Servicio Colectivo Comunal para la Simplificación Administrativa (KGSt)(1993), párrafo 3.2.2.1. Me refiero aquí a la versión en Internet (<http://www.kgst.de/gutachten/b0593/b0593.html>)
- <sup>115</sup> La KGSt llama la atención sobre el hecho de que el porcentaje de los gastos por concepto de capacitación, en relación a los gastos totales de personal es de un promedio de 3% en el sector privado. En cambio, las Administraciones comunales destinan en promedio sólo un 0,5% de sus gastos de personal a la capacitación. Es más, en las comunas líderes llega recién a un 1,5%. Véase KGSt (1993), acápite 4.1.4
- <sup>116</sup> El término “colonización” describe una situación en la que una institución pública es dominada por un grupo específico pasando a defender en forma permanente los intereses particulares de éste.
- <sup>117</sup> Véase Naschold / Oppen / Wegener (1998), pág. 30.
- <sup>118</sup> Véase Red “Comunas del futuro” (1999), pág. 20 y sgtes.
- <sup>119</sup> A esto se refiere el término *change management*. Véase Damkowski / Precht (1998b)
- <sup>120</sup> Véase al respecto Damkowski / Precht (1998a), pág. 20.
- <sup>121</sup> Véase al respecto Naschold / Oppen / Wegener (1998), pág. 55 y sgtes.
- <sup>122</sup> Véase Homann (1998), pág. 64 y sgtes.
- <sup>123</sup> Véase al respecto también Lompe et al. (1996), págs. 241 - 256.
- <sup>124</sup> Véase Lompe / Blöcker (1997), pág. 287.
- <sup>125</sup> Véase al respecto Behaghel / Berezak-Lazarus (1998); Región de Stuttgart (1998).
- <sup>126</sup> Véase Damkowski / Precht (1998a), pág. 16 y sgtes.; Oppen / Wegener (1997), págs. 152 - 174.

<sup>127</sup> No se trata aquí de la descentralización interna de la administración arriba descrita, sino de la descentralización relativa a las divisiones territoriales en el marco de la estructura estatal de la República Federal.

<sup>128</sup> Véase al respecto también Homann (1998), págs. 60 – 66.

<sup>129</sup> Véase Dankowski / Precht (1998a), pág. 24 y sgtes.

<sup>130</sup> Véase Oppen / Wegener (1997), pág. 153.

<sup>131</sup> Véase al respecto Red “Comunas del futuro” (1999), págs. 19 – 25.

<sup>132</sup> Véase KGSt (1993), párrafo 4.2.1.

<sup>133</sup> Véase Oppen / Wegener (1998), págs. 24 – 29.

<sup>134</sup> Véase Oppen / Wegener (1998), págs. 25 – 27 y 40 y sgtes. Los autores señalan que, bajo las actuales condiciones, de las privatizaciones no debe esperarse ni una mayor orientación a la competitividad ni tampoco una mayor eficiencia. También Elsner (1998), pág. 782.

<sup>135</sup> Me refiero aquí en primer lugar a los informes sobre las experiencias de las ciudades y municipios publicados en ediciones recientes de la revista *KGSt-Info* (<http://www.kgst.de>) así como a los artículos publicados por Dankowski / Precht (1998) en la selección “La administración moderna en Alemania”.

<sup>136</sup> Véase Naschold (1996b), págs. 5 – 7.

<sup>137</sup> Véase Naschold / Oppen / Wegener (1998), pág. 103.

<sup>138</sup> Véase periódico Frankfurter Rundschau del 10 de febrero de 1999, pág. 6: “Große Aufgaben schaffen große Konflikte” (“Grandes tareas generan grandes conflictos”).

<sup>139</sup> La referencia dice relación con una serie de artículos periodísticos sobre “El futuro de las regiones” del año 1998 que puede consultarse en el sitio de Internet: <http://www.frankfurter-rundschau.de/fr/spezial/regio/index.htm>.

<sup>140</sup> Véase IWD N° 6 del 11 de febrero de 1999, pág. 4: “Metropolen verlieren an Glanz” (“Las metrópolis están perdiendo brillo”).

<sup>141</sup> Véase presentación del UVF en <http://www.uvf.de/chronik.html>.

<sup>142</sup> Véase Droste / Fiedler / Schmidt (1996), págs. 6 – 9; Lompe / Blöcker (1997), pág. 283 y sgtes.

<sup>143</sup> Conversación sostenida con un funcionario de la Asociación Comunal de la Región Metropolitana de Hannover (KGH) el 18 de junio de 1999. A continuación se utilizará el término *región* en cursiva para describir la nueva división administrativa

<sup>144</sup> Véase KGH (1999).

<sup>145</sup> A modo de comparación: En Hamburgo este porcentaje es de un 33% y en Bremen de un 37%. Véase Jung et al. (1998), pág. 18.

<sup>146</sup> Véase Droste / Fiedler / Schmidt (1996), pág. 1 y sgtes.

<sup>147</sup> Véase Comité de gestión Región de Hannover (1997), pág. 2 y sgtes.

<sup>148</sup> Véase Thiele (1999), pág. 49.

<sup>149</sup> Esta cifra se apoya en un cálculo modelo hecho sobre la base del año presupuestario 1996. Véase Comité de gestión Región de Hannover (1997), pág. 6.

<sup>150</sup> Véase al respecto Comité de gestión Región de Hannover (1997), pág. 7; Droste / Fiedler / Schmidt (1996), pág. 4.

<sup>151</sup> Véase <http://www.expo-staedtenetz.de>; además Lichtenberg (1998), págs. 107 – 110.

<sup>152</sup> Véase por ejemplo el periódico Frankfurter Rundschau del 3 de marzo de 1999, pág. 30: “Dezernenten in Fürstentümern: Keine Spur von Vernetzung in der Stadtverwaltung” (“Jefes de unidad en principados: Ni huella de un encadenamiento en la administración municipal”).

<sup>153</sup> Un enfoque alternativo en la discusión más reciente ofrece el concepto del *mesocorporativismo*. También aquí se relaciona la cooperación entre actores públicos y privados con los nuevos perfiles de exigencias para la política orientada a la competitividad. El mesocorporativismo se diferencia del corporativismo “clásico” en tres puntos: (1) El objeto de gestión ya no es la demanda, sino la oferta de factores de producción; (2) ha aumentado la importancia de los empresarios como actores de regulación; (3) las actividades no se concentran en el área macroeconómica, sino en ramas o sectores específicos. No obstante, el enfoque está dirigido especialmente a casos de PPP formalizados, altamente institucionalizados y a territorios relativamente grandes (a nivel de Estados Federados). Véase Heinze / Schmid (1994).

<sup>154</sup> La definición está orientada en parte a Birstiel (1995), pág. 229 y sgtes.

<sup>155</sup> Véase por ej. Budäus / Grüning (1997), pág. 40 y sgtes.; Gottschalk (1997), pág. 156 y sgtes., con un intento de hacer una representación gráfica de tipos de PPP en los servicios públicos.

<sup>156</sup> Véase al respecto Budäus / Grüning (1997); Eichhorn (1997).

<sup>157</sup> Véase Naschold / Oppen / Wegener (1998), pág. 16.

<sup>158</sup> En los países en vías de desarrollo, existen más experiencias con este tipo de PPP. Véase al respecto Banco Mundial (1994), págs. 93 – 112.

<sup>159</sup> Al margen, esto también corresponde a la génesis del término, como la describen Budäus / Grüning (1997), pág. 42 y sgtes.: Según ellos “*el ejemplo más conocido y probablemente más antiguo de PPP*” sería la gestión estratégica del cambio estructural en “la ciudad del acero” Pittsburgh desde los años 40 de este siglo.

<sup>160</sup> Véase al respecto Budäus / Grüning (1997), págs. 27 – 37.

<sup>161</sup> Véase al respecto también Budäus / Grüning (1997), pág. 30.

<sup>162</sup> Lau (1997), pág. 42.

<sup>163</sup> Véase Budäus / Grüning (1997), pág. 31.

<sup>164</sup> Véase Banco Mundial (1994), pág. 145.

<sup>165</sup> Véase Gottschalk (1997), pág. 156 y sgtes.; Banco Mundial (1994), págs. 139 – 154.

<sup>166</sup> No obstante, Oppen / Wegener (1998), pág. 9 señalan que el solo traspaso de la producción de servicios ya provoca un aumento de la eficiencia.

- <sup>167</sup> Véase Budäus / Grüning (1997), pág. 22, refiriéndose a Ostrom / Ostrom (1971).
- <sup>168</sup> Heinze / Strünc / Voelzkow (1997), pág. 325. Los autores se remiten aquí a Willke (1995).
- <sup>169</sup> Budäus / Grüning (1977), págs. 57 – 62, analizan estos y otros riesgos de las PPP desde la perspectiva de la *public choice*.
- <sup>170</sup> Respecto a la discusión sobre redes en el área de la gestión política véase especialmente Messner (1994) y Messner (1995), págs. 250 – 346. En relación a las redes de empresas: Sydow (1992). En cuanto a redes entre la ciencia y la economía (“clusters de competencia”): El Consejo de Tecnología (1998). Sobre redes político regionales discuten Lompe et al. (1996), págs. 38 – 71. Perkmann (1998) ofrece una visión global sobre la literatura reciente.
- <sup>171</sup> Véase Fürst (1994), pág. 185.
- <sup>172</sup> Scharpf (1985).
- <sup>173</sup> Messner (1994), pág. 571
- <sup>174</sup> Véase Dierkes / Marz (1998).
- <sup>175</sup> Véase Lompe et al. (1996), pág. 62.
- <sup>176</sup> Véase Eichhorn (1997), pág. 199 y sgtes.; Birstiel (1995), pág. 230 y sgtes.
- <sup>177</sup> Véase Batt (1977), págs. 170 – 177.
- <sup>178</sup> Me refiero aquí a datos obtenidos en Internet: <http://www.ela-online.de>.
- <sup>179</sup> Véase Meise (1998), pág. 45: “*Un motivo determinante para la primer alianza regional [...] fue el hecho que no se haya tenido en cuenta a la región Emscher Lippe en la “Iniciativa del futuro de la región minerosiderúrgica”. A consecuencia de presiones políticas la región fue considerada posteriormente como zona de fomento*”.
- <sup>180</sup> Especialmente con la Agencia Económica Renania del Norte-Westfalia y la Asociación Comunal Cuenca del Ruhr, pero también con la Conferencia Regional de la Zona Emscher Lippe. Véase Meise (1998), pág. 141.
- <sup>181</sup> Entrevista a empleados de ELA, el 2 de marzo de 1999.
- <sup>182</sup> ELA (1997), pág. 10.
- <sup>183</sup> Véase Meise (1998), pág. 47.
- <sup>184</sup> No obstante, la Agencia participó en la elaboración del nuevo programa de desarrollo de Emscher Lippe que fue aprobado en junio de 1998. Véase ELA (1997), págs. 44 – 46; ELA (1998).
- <sup>185</sup> Véase al respecto: ELA (1997), págs. 74 – 77.
- <sup>186</sup> Véase ELA (1997), págs. 58 – 64. Aquí se señala que de acuerdo a los lineamientos de planificación regional, muchos de los antiguos terrenos mineros e industriales ya no pueden utilizarse como zonas industriales.
- <sup>187</sup> Véase ELA (1997), pág. 81 y sgtes.; ELA (1998), pág. 10.
- <sup>188</sup> En el Programa Regional de Fomento Económico del estado de Renania del Norte-Westfalia se concentran recursos provenientes de la UE (Fondos Estructurales), del Estado Nacional (“Mejoramiento de la Estructura Económica a nivel regional”, GRW) y del Estado Federado. La base de cálculo mayor tiene por objeto compensar la intensidad de capital de las inversiones en el sector químico y está limitada al proyecto ChemSite. El subsidio real equivale aproximadamente a un 18% de la suma total de la inversión. Conversación sostenida con empleados de ELA, el 25 de marzo de 1999.
- <sup>189</sup> Elsner (1998), pág. 780. Destacado en el original.
- <sup>190</sup> Kilper (1998), pág. 117 llama la atención sobre el hecho de que la IBA Parque del Emscher no está orientado a los límites comunales, distritales, etc. En la mayoría de las ciudades involucradas sólo la parte norte o sur de la ciudad forma parte del Parque del Emscher.
- <sup>191</sup> Kilper et al. (1994), págs. 27 – 53; Potratz (1997), págs. 1 – 14.
- <sup>192</sup> Véase IBA-Infodienst N° 60/1998, págs. 11 – 18: “Umbau des Ruhrgebiets: Perspektiven und Bausteine” (“La reestructuración de la Cuenca del Ruhr: perspectivas y componentes”).
- <sup>193</sup> El primer financiamiento provino de un crédito no reembolsable por un valor de 35 millones de marcos por lo que la IBA no entró en las discusiones presupuestarias anuales.
- <sup>194</sup> Las informaciones están basadas en conversaciones sostenidas con un empleado de la IBA el 2 y el 29 de marzo de 1999.
- <sup>195</sup> Véase IBA (1988).
- <sup>196</sup> Este tema era de especial importancia, porque en muchos casos las empresas tradicionales (Ruhrkohle, Veba, etc.) eran dueñas de grandes superficies industriales y veían con algunas reservas el aprovechamiento “extensivo” (transformación de zonas industriales en áreas libres de éstas).
- <sup>197</sup> Las 17 ciudades de la región del Emscher están representadas en parte en el comité directivo y en parte en el consejo administrativo, rotando sus integrantes.
- <sup>198</sup> Véase Kilper (1998), pág. 126; Kilper et al. (1994), pág. 149 y sgtes.
- <sup>199</sup> Véase IBA (1999) con el programa de actividades.
- <sup>200</sup> Meise (1998), pág. 149.
- <sup>201</sup> Véase Kilper et al. (1994), págs. 122 – 133; Potratz (1997), págs. 14 – 22.
- <sup>202</sup> Meise (1998), pág. 35.
- <sup>203</sup> En este sentido, véase Kilper (1998), pág. 118.
- <sup>204</sup> Conversación sostenida con un empleado de la IBA el 29 de marzo de 1999, así como la ponencia titulada “Orientación de proyectos y planificación espacial– ¿nuevas culturas de planificación?”, dictada por Michael Schwarze-Rodrian (empleado de la KVR) en el seminario “Desarrollo regional sustentable”, Universidad Técnica de Berlín, 11 y 12 de marzo de 1999.

<sup>205</sup> Véase también Kilper et al. (1994), pág. 152 y sgtes..

<sup>206</sup> Un ejemplo, entre muchos, sería la iniciativa de biotecnología (BioTOP) de Berlín y Brandenburgo: un centro de acción conjunto de ambos estados federados y de la industria química para el fomento de la biotecnología. Véase Berliner Zeitung del 25 de septiembre de 1999: "Berlin-Brandenburg führend in der Biotechnologie" ("Berlín y Brandenburgo a la cabeza de la biotecnología").

<sup>207</sup> Las siguientes aclaraciones están relacionadas con Grabher (1994).

<sup>208</sup> Grabher (1994), pág. 12, cita a North: "competition in the face of ubiquitous scarcity dictates that the more efficient institutions... will survive and the inefficient ones perish". Sin embargo, para North este tampoco es un proceso espontáneo, sino una cuestión de regulación política de la competencia. Véase North (1990), pág. 52: "The efficiency of the political market is the key to this issue".

<sup>209</sup> Rehfeld et al. (1998), págs. 17 - 22, llaman la atención sobre los problemas relativos a la evaluación de instrumentos innovadores de la política regional.

<sup>210</sup> Véase por ejemplo Thorp (1998), págs. 127 - 199.

<sup>211</sup> Entre 1990 y 1998, en Argentina de un 1.344% a un 1%, en Brasil, de un 1.477% a un 2%, en Chile de un 27% a un 5%, en Colombia, de un 32% a un 17% y en México de un 30% a un 19%. En el mismo período, la tasa de inflación de toda América Latina (ponderada en relación con el PIB) se redujo de un 1.066 a un 8%. Véase Dresdner Bank (1999), pág. 137.

<sup>212</sup> Entre 1990 y 1998, el flujo de inversión extranjera directa hacia América Latina se multiplicó de 8 mil millones de dólares anuales a 68 mil millones de dólares. Véase Informe Latinoamericano del 24 de agosto de 1999, pág. 391. A modo de comparación: En 1998, el total de la inversión extranjera directa era a nivel mundial de 649 mil millones de dólares. Véase Frankfurter Rundschau del 28 de septiembre de 1999, pág. 12.

<sup>213</sup> Véase respecto a estas aclaraciones Naim (1994); Pastor / Wise (1999); Burki / Perry (1998).

<sup>214</sup> Véase Haldenwang (1997); Fuhr (1997).

<sup>215</sup> Véase Fuhr (1998), págs. 1 - 7.

<sup>216</sup> Véase Hilhorst (1998), págs. 20 - 22.

<sup>217</sup> Este tipo de instituciones llamadas Foros Provinciales de Desarrollo Productivo existe, por ejemplo, en Chile desde 1998 con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert. Véase por ejemplo Gobierno Regional (1999). En Colombia, la cooperación intercomunal en provincias y áreas metropolitanas posee desde 1991 rango constitucional.

<sup>218</sup> Hilhorst (1998), pág. 8, con relación a São Paulo.

<sup>219</sup> Véase Banco Mundial (1994), págs. 93 - 112; Hoering (1998).

<sup>220</sup> Véase Krumbein (1998), pág. 31 y sgtes.

<sup>221</sup> Respecto a la descentralización fiscal, véase Aghón / Edling (1997); ECLAC (1998)

<sup>222</sup> Véase Dombois (1999), pág. 240.