

EL TEJIDO MESOECONOMICO EN LA ESTRATEGIA DE CAMBIO ESTRUCTURAL EN NORDRHEIN WESTFALEN

Claudio Maggi

Duisburg 2001

Introducción

El proceso de transformación de la estructura productiva y económica del Estado alemán de Westfalia – Rhenania del Norte (Nordrhein-Westfalen, en adelante NRW), resulta de especial interés por al menos tres razones, que le otorgan un sello específico. La primera de ellas es la dimensión y profundidad del desafío de reconversión abordado. Se trata de un Estado en cuyo interior vastas regiones, como las del Ruhr y Aachen, han experimentado durante las últimas tres décadas una profunda reestructuración de sus tejidos productivos, económicos y sociales, ante la definitiva declinación de la minería del carbón, la industria siderúrgica y metalmecánica conexas, que por largo tiempo habían constituido el núcleo central de la economía en estas regiones. Considerando únicamente los sectores del carbón y acero, la pérdida neta de puestos de trabajo directos desde 1960 ha sido de 750.000 en todo NRW (correspondiente a cerca del 10% de la fuerza de trabajo total). Más del 70% de estos empleos perdidos se localizan en la Región del Ruhr (Ruhrgebiet).

La segunda razón tiene que ver con la estrategia de cambio y el liderazgo asumido en ella por parte del gobierno estadual. Dicha estrategia se ha basado en tres fundamentos. El primero de ellos ha sido la conciliación del desafío de reconversión productiva con un amplio pacto social orientado a amortiguar el impacto de este proceso sobre las estructuras laborales y los esquemas de protección social prevalecientes con anterioridad a las crisis del carbón y el acero. El segundo corresponde al activo rol asumido por el gobierno estadual como promotor de inversiones productivas, acompañado de masivas estrategias comunicacionales, y la asignación prioritaria de recursos para la recuperación de terrenos, como parte de las políticas de localización o *Standort Politik*. Un tercer fundamento ha sido el apoyo permanente al incremento del capital social, mediante la conformación y fortalecimiento de diversos actores en el espacio mesoeconómico, con una clara tendencia hacia la descentralización territorial de su operación, en una lógica de redes institucionales con abiertas redundancias y complementariedades en el ámbito de sus misiones y tareas.

Finalmente, un tercer rasgo constitutivo del proceso de reconversión estructural de NRW está determinado por las condiciones de entorno

prevalecientes, marcadas especialmente por dos fenómenos: la globalización y la europeización. En un contexto de alta descentralización como NRW, ambas tendencias han propiciado una serie de dinámicas a nivel local, generando un panorama más bien heterogéneo, con regiones dentro del Estado que han conformado perfiles y estrategias más propicias para el aprovechamiento de oportunidades provenientes de la integración europea y la creciente inserción en mercados globalizados (Aachen, Köln, Detmold) frente a otras aún no perfiladas de igual manera (Düren, parte del Ruhrgebiet).

El cambio estructural al interior de NRW está lejos de ser un proceso ya culminado, con éxito consolidado. Existen aún altas tasas de desempleo, especialmente en la Región del Ruhr, que concentra a un tercio de la población del Estado. Asimismo la mayoría de los indicadores de crecimiento económico aún están por debajo de los promedios nacionales. La actividad carbonífera, a pesar de su pérdida de competitividad y fuerte reducción sigue percibiendo importantes subsidios para subsistir.

En la primera parte de este capítulo se exponen brevemente las principales causales y efectos económicos de la declinación de los sectores productivos tradicionales, a fin de dimensionar la profundidad de la crisis estructural de la economía regional y su imperativo de reconversión. En la segunda parte se examinan los principales énfasis de la estrategia de cambio estructural impulsada, a partir de los factores constitutivos ya referidos en esta introducción. En la tercera parte, se plantean algunas interrogantes no resueltas aún en la estrategia de cambio estructural de NRW, que tienen que ver en primer lugar, con el énfasis en la promoción meso-económica con un alto grado de descentralización, y en segundo lugar con la necesidad de asumir nuevos roles y énfasis a nivel estadual, en el marco de la estrategia de cambio estructural del Estado. Finalmente en la cuarta parte se contrasta el proceso de reestructuración productiva de NRW con la experiencia chilena de liberalización y apertura económica, a menudo considerada como modelo para otros países en desarrollo, a fin de extraer lecciones y reflexiones de política industrial, fomento a la competitividad y rol de los actores meso-económicos, a partir de las fortalezas y debilidades relativas constatables en uno y otro caso.

1. La Declinación de los Sectores Productivos Predominantes hasta los Años Cincuenta.

1.1 La crisis estructural de la región del Ruhr

La Cuenca del Ruhr (Ruhrgebiet) concentra a casi un tercio de la población de NRW, con 5,4 millones de habitantes distribuidos en 53 centros urbanos. A partir de la segunda mitad del siglo XIX comenzó a conformarse en el Ruhrgebiet un pujante núcleo productivo en torno a la industria del carbón, fortalecido algunas décadas más tardes con el establecimiento de la industria siderúrgica y la conformación de un cluster de producción ferrometalmecánica.

Existe abundante literatura referida a las características y evolución de las industrias tradicionales del Ruhrgebiet, por lo que no reproduciremos acá los análisis históricos y tendencias que esos trabajos adecuadamente desarrollan, sino simplemente se mencionarán algunas características claves del proceso de expansión y posterior declinación de estos sectores productivos en la Región.¹

El período de establecimiento y expansión de las industrias de la carbón, acero y vinculadas, se situó entre la segunda mitad del siglo XIX y la década del cincuenta, en plena post-guerra. Un primer elemento que caracterizó la organización industrial del área es la presencia y liderazgo de grandes consorcios que desplegaron estrategias de concentración productiva en la Región para el aprovechamiento de ventajas logísticas, de transportes y de distribución, principalmente en torno al eje carbón-energía-acero-industrias derivadas.

En torno a estas empresas-consorcios, como Thyssen, Krupp o Mannesmann, se establecieron numerosas empresas pequeñas y medianas, principalmente en ramas metalmeccánicas derivadas y servicios conexos. Las grandes empresas del área lograron además retener sus “*core competences*” en materia de ingeniería de procesos y productos, por lo que el *outsourcing* o el eventual establecimiento de nuevas empresas rivales no tuvo mayor relevancia en la Región durante dicho período.

El declive productivo del Ruhrgebiet respondió tanto a factores de mercado como tecnológicos. Los primeros aparecen a fines de la década del 50, a través de presiones de costos en la industria del carbón a partir de la competencia global. Un fenómeno similar acontecería dos décadas más tarde con la industria del acero.

Mientras los factores de mercado incidieron directamente en el nivel de actividad de las industrias “ancla” de la Región vinculadas a procesos de transformación primaria, los tecnológicos afectaron adicionalmente al cluster productivo en torno a aquellos sectores, tendiendo hacia su desintegración vertical, dada una menor incidencia relativa de los elementos de eslabonamientos productivos y logísticos en los niveles de competitividad de las industrias. Entre estos factores cabe mencionar:

- La irrupción de nuevas tecnologías de producción de acero y derivados posibilitaron la separación física de procesos hasta entonces integrados espacialmente.
- El cambio tecnológico desde la industria química basada en el carbón hacia la petroquímica.
- La menor relevancia del carbón para la producción siderúrgica.

¹ El análisis que sigue se basa en los trabajos de Heinze, R.G., Hilbert, J. et.al. (1996 y 1998) y Fulde, M. (1996).

- La irrupción de nuevos componentes en procesos de extracción minera, tales como sensores ópticos y microelectrónicos, cuyos proveedores no estaban localizados en la Región.
- La disminución absoluta y relativa en la estructura de costos del factor transporte, lo que permitió importar componentes desde diversos puntos de origen.

Finalmente, una respuesta directa a los cambios en las condiciones de los mercados internacionales del carbón y el acero, fue la estrategia de transnacionalización adoptada por las empresas dominantes del Ruhrgebiet, que incluyeron un redespliegue de plantas siderúrgicas en países en vías de desarrollo, con el consiguiente establecimiento de empresas filiales externas. Este fenómeno, unido al de diversificación de negocios adoptado por las mismas empresas, localizando la mayor parte de sus nuevos emprendimientos fuera de la Región del Ruhr, implicaron un significativo éxodo de capitales desde la misma, y en definitiva la consolidación de orientaciones corporativas crecientemente desvinculadas de los intereses regionales.

El impacto de estos cambios sobre la actividad productiva y el empleo en la Región del Ruhr (Ruhrgebiet) han sido dramáticos. Los siguientes son algunos indicadores que reflejan la magnitud del proceso: ²

- La contribución del Ruhrgebiet al Producto social bruto nacional se redujo desde un 12,2% en 1957 al 8,2% en 1987.
- El empleo en la minería del carbón se redujo desde 400.000 puestos en 1962 a 85.000 en 1994.
- En el mismo período la producción carbonífera se redujo desde algo más de 120 Mio. ton. a 50 Mio. ton. al año, lo que refleja un notable aumento de la productividad.
- El empleo en el sector siderúrgico (hierro y acero) se redujo desde 230.000 puestos en 1965 hasta 80.000 en 1994.
- El empleo industrial, tomando base 100 en 1960, en el caso del Ruhrgebiet cae a cerca de 45 en 1992, comparado con alrededor de 65 para el caso de NRW, y en torno a 80 para toda la República Federal de Alemania (no incluyendo los nuevos Estados).
- Entre 1980 y 1994 las tasas acumuladas de crecimiento del empleo en el Ruhrgebiet fueron (entre paréntesis se indica el valor correspondiente a NRW): Agricultura, energía y minas: -36,3% (-8,2%); Industria: -28,6% (-10,7%); Construcción: -20,8% (-6,2%); Servicios para la producción: 47,3% (50,6%); Servicios al consumidor: 6,9% (21,0%); Servicios sociales: 48,0%

² Datos extraídos de Heinze, Hilbert et al. (1996) y Danielzyk (1992).

(54,2%). Es decir, la pérdida de empleos industriales y del sector primario ha sido considerablemente mayor, en términos relativos y absolutos en el Ruhrgebiet, al resto del Estado, en tanto el efecto compensatorio de la generación de empleos en el sector terciario (servicios) ha sido menor en el Ruhrgebiet, especialmente en el caso de los servicios al consumidor.

- Como consecuencia de la escasez de nuevas fuentes de empleo industrial hasta los ochenta en la región, a pesar de su drástica reducción, el eje minero-industrial „tradicional“ aún absorbía, durante la primera mitad de los 90, la mitad del empleo industrial en el Ruhrgebiet.

El desafío de la reestructuración productiva del Ruhrgebiet no sólo ha involucrado aspectos tecnológicos o económicos. El tipo de industrialización que desplazó a la agricultura como principal actividad económica, junto a los flujos migratorios de población trabajadora a la Región y las características de las empresas que lideraron dicho proceso fueron definiendo estructuras laborales y sociales estrechamente vinculadas a los requerimientos de las industrias dominantes, con una particular dinámica de desarrollo urbano “policéntrica”³ y una cierta especialización funcional de las ciudades individuales, lo que en parte ha condicionado su capacidad de reestructuración económica en los últimos años.⁴

Los requerimientos logísticos de abastecimiento y distribución de las industrias establecidas en la Región fueron impulsando el desarrollo de una aventajada infraestructura vial, ferroviaria y portuaria, que hasta el presente caracteriza a la Región y le otorga ventajas de localización. La amplia base industrial también influyó en el desarrollo de los asentamientos urbanos, que crecieron rápidamente debido al masivo flujo de trabajadores provenientes del Este del país, Polonia y otros países, determinando la coexistencia de varias ciudades de relativa importancia, con perfiles productivos también diferenciados, como Essen, Dortmund, Duisburg, y en una escala un tanto menor, Bochum, Gelsenkirchen, Oberhausen y Mülheim. La población conjunta de estas siete ciudades se aproxima a los 3,5 millones de habitantes en la actualidad, concentrando aproximadamente a dos tercios de la población total de la Cuenca del Ruhr.

La presencia masiva de trabajadores de baja y media calificación en empresas de gran tamaño determinó además la conformación de estructuras laborales altamente organizadas, lo que ha agregado complejidad al proceso de reestructuración industrial, por cuanto los sindicatos han presionado por reducir los impactos económicos y políticos de los cambios sobre el empleo y en las protecciones sociales, entre otros aspectos críticos.

³ Danielzyk, R. (1992).

⁴ Vease Blotevogel, H. (1998)

1.2 Algunas impresiones acerca de las estrategias competitivas adoptadas por las empresas líderes del cluster del carbón y el acero en la región del Ruhr.

La internacionalización de las empresas líderes del cluster carbón-acero-metalmecánico del Ruhrgebiet comenzó hace largo tiempo con el establecimiento de empresas de distribución en los principales mercados de destino en Europa, Estados Unidos, Asia y América Latina. Más tarde, en la medida que la presión competitiva aumentó a partir de fines de la década del cincuenta sobre la producción de carbón y posteriormente a mediados de los setenta sobre los mercados internacionales del acero, las empresas iniciaron un redespliegue hacia localizaciones con ventajas de costos. En paralelo adoptaron una estrategia de diversificación de sus negocios, comprando o estableciendo la mayor parte de las nuevas facilidades en otras regiones dentro y fuera de Alemania.

Tal diversificación productiva determinó que, a partir de la segunda mitad de los ochenta, la producción siderúrgica llegara a representar menos del 50% de los negocios globales de cada una de las cinco principales empresas líderes de la Región. En el caso de Thyssen, el acero que llegó a representar más del 60% de sus ventas globales a principios de los setenta, se redujo hasta un 36% de las ventas anuales en 1986. Ese mismo año el acero correspondía a un 25,1% y un 49,5% de las ventas globales de Mannesmann y Klöckner, respectivamente. En el caso de Krupp, datos de 1994 indican que la producción siderúrgica representaba sólo el 28% de las ventas anuales. Finalmente, la carbonífera Ruhrkohle AG, cuyos negocios no mineros representaban menos del 2% de su actividad global a inicios de los setenta, ya en 1994 exhibía más del 50% de sus ventas en dichas operaciones.⁵

Las plantas establecidas en el Ruhrgebiet, ante la progresiva caída de sus índices de rentabilidad, entre fines de los sesenta y primera mitad de los ochenta, adoptaron en general estrategias de carácter defensivo, priorizando la racionalización de costos, y el *outsourcing* de procesos y servicios. Una lógica consecuencia de esta tendencia fue la pérdida de empleos directos e indirectos asociados a proveedores de insumos y servicios del cluster tradicional. La quiebra de Krupp, en 1986, marca un hito en este proceso, tornando crítica la situación y perspectivas de la economía local, tradicionalmente focalizada en torno al liderazgo de estas empresas, y por lo tanto con bajo nivel de emprendimiento y capacidades innovativas al margen de ellas.

La situación actual responde a una tendencia de reestructuraciones, alianzas e incluso fusiones, como lo refleja la consolidación de Thyssen Krupp Stahl AG, desde 1997, posicionándose como el primer productor de aceros planos en Europa y el tercero a nivel mundial. Las tradicionales empresas líderes de la Región, conforman en la actualidad grupos transnacionales altamente globalizados y competitivos en un amplio espectro de industrias, incluyendo el

⁵ Datos recopilados en Danielzyk, R. (1992) y Funder, M. (1996).

comercio y servicios, las telecomunicaciones y bienes de capital con alto contenido tecnológico (Cuadro 1).

A pesar de su diversificación geográfica, la mayoría de estas empresas mantienen sus oficinas centrales en la Región del Rhein-Rhur. Asimismo, la Región también es la localización preferencial de empresas de distribución comercial en el país.

Considerando tanto el criterio de número de empresas como el de facturado global de las mismas, la Región del Rhein-Rhur (esto es el Ruhrgebiet más el eje Düsseldorf – Colonia - Bonn) ocupa el primer lugar en Alemania, y el tercero en Europa, tras Londres y París. En todo caso, las diferencias de carácter histórico, productivo y económico entre las ciudades de Düsseldorf, Colonia y Bonn con la Región del Ruhr, dificultan a pesar de su proximidad geográfica, establecer criterios comunes más allá de los agregados estadísticos.

Cuadro 1

Grupos Industriales Líderes del Ruhrgebiet en la Actualidad: Diversificación Productiva (% de los ingresos totales) y Localización de Filiales

| Grupo Area de Negocio | Thyssen- Krupp (1995) | Krupp (1996) | Mannesmann (1997) | Ruhrkohle RAG (1997) |
|---|--|---|---|---|
| Carbón | | | | 40% |
| Acero | 33% | 29% | | |
| Bienes de capital | 27% | 31% | 10% | 7% |
| Automóviles y Autopartes | | 21% | 21% | |
| Ingeniería, proyectos de infraestructura y obras civiles | | 12% | 42% | |
| Energía, medio ambiente | | | | 12% |
| Comercio y servicios comerciales | 40% | 6% | 10% | 25% |
| Telecomunicaciones | | | 17% | |
| Productos químicos | | | | 15% |
| Países donde localiza producción, con número de filiales (entre paréntesis, las localizadas en Ruhrgebiet) | Alemania 27(16); Ext. 7: Holanda 3; España, Italia, R.Unido, Brasil 1 | Alemania 68(38); Exterior 65: USA 13; Italia 8; R.Unido 7; Francia 6; Hol. 5; México, Brasil 4; España 3; Aus- tralia, Canadá, India, S.Africa 2; Otros (7) 1. | Alemania 21 (4); Exterior 16: USA 8; Francia 2; Suiza, Japón, Esp., Italia, Holanda, Brasil 1 | Alemania 130 (70); Ext. 48: Holanda, Italia 7; USA 6; Bélgica, Esp. 5; R.Unido 3; Autl, Francia, Suiza, Brasil, Méx. 2; Otros (5) 1 |
| Filiales localizadas en Ruhrgebiet respecto del número total | 47% | 29% | 11% | 39% |

Fuentes: Funder, M (1992); Krupp Geschäftsbericht 1997; RAG Geschäftsbericht 1997; Mannesmann in figures, executive report, 1998 und Geschäftsbericht 1997; Thyssen Geschäftsbericht 1996.

2. La Estrategia de Cambio Estructural Impulsada : Enfoque y Factores Constitutivos

2.1 Los inicios: la política de localización industrial (*Standort Politik*)

Al término de la década del sesenta, la profundidad de la crisis económica generada por la pérdida de competitividad del cluster productivo tradicional del Ruhrgebiet, fue provocando un clima de creciente tensión social, en el cual los bien constituídos sindicatos de trabajadores de la Región asumieron un rol protagónico. La respuesta del sector público fue apoyar con importantes subvenciones sociales a aquellos segmentos más afectados de la población, promoviendo al mismo tiempo el establecimiento de nuevas empresas en la Región.

La estrategia de cambio estructural, desde sus inicios en la década del setenta, se identificó con el propósito central de dinamizar la localización industrial en el Estado, y en particular en aquellas regiones más afectadas por la declinación de los sectores productivos tradicionales, como la región del Ruhr. Los instrumentos sin embargo, muestran una clara tendencia en el tiempo, de traspaso de atribuciones operativas hacia los niveles territoriales administrativos subestadales.

En 1979, en el marco de la Conferencia del Ruhr en Castrop-Rauxel, el gobierno del Estado de Nordrhein Westfalen anunció el Plan de Acción del Ruhr, que contemplaba múltiples iniciativas orientadas a la reconversión productiva de la Región y a su reactivación económica. La principal componente de dicho Plan fue la creación de un Fondo de Desarrollo Inmobiliario del Ruhr (Ruhr Property Development Fund), que desde 1980 ha adquirido cerca de 150 terrenos industriales, con una superficie total de cerca de 2.000 hectáreas.

El Fondo ha sido administrado por la LEG (Agencia de Desarrollo Inmobiliario del Estado de NRW). Una proporción significativa de los sitios industriales han sido vendidos una vez habilitados para su reutilización industrial. Otra parte de los terrenos adquiridos ha sido recuperada para fines urbanísticos, en la forma de áreas verdes y recreacionales. Una parte menor ha tenido destino habitacional.

El alcance territorial del Fondo inmobiliario fue inicialmente el Ruhrgebiet, sin embargo a partir de 1984 fue extendido a todo el Estado de NRW.⁶

Luego de la relativamente exitosa gestión centralizada del Fondo por parte de la agencia estadual LEG, a fines de la década del ochenta se comenzaron a desplegar, desde el propio nivel estadual, propuestas de acción más descentralizadas que encontraron eco en actores con tradicional presencia

⁶ Véase Cuadro N°2.

territorial, como la administración pública subestadual (que distingue tres niveles: *Regierungsbezirke* (5), *Kreise* (54) y ciudades), los sindicatos y las cámaras industriales y de comercio. A esta dinámica se sumaron universidades y entidades vinculadas al desarrollo productivo, cuya presencia territorial es en general más reciente, motivada en gran parte como un impulso deliberado del Estado por fortalecer su base meso-económica.

Tal como lo plantean algunos autores, durante la década del setenta y primera mitad de los ochenta, la política estructural de NRW, sin precedentes inmediatos en Alemania, se caracterizó por tres aspectos: ⁷

- Se focalizó en la Cuenca del Ruhr, corazón de las industrias declinantes del carbón, hierro y acero;
- Se desplegó a través de instituciones públicas de alcance estadual, tanto en el desarrollo como en la ejecución de los programas;
- Todas las intervenciones se sustentaron en la asignación directa de recursos para actividades y temáticas definidas anticipadamente en el nivel estadual, con baja incidencia de los actores regionales y locales en esos procesos.

Ejemplo claro de esta etapa es la puesta en marcha del Fondo Inmobiliario Estadual, cuya operación ha implicado una fuerte componente de subsidio e inversión pública, que sin embargo ha rendido frutos. En todo caso, todo intento de evaluación de esta iniciativa debe abordar la dificultad de aislar y dimensionar beneficios, a partir de múltiples impactos derivados del fortalecimiento de factores de localización industrial específicos y genéricos que ha provocado, o por lo menos contribuido sustantivamente. A modo de ejemplo, puedo mencionar los siguientes:

- Se activó una demanda masiva por servicios medioambientales, como parte de la recuperación de terrenos industriales. Esta demanda actuó como plataforma de apoyo a la industria medioambiental en su fase "infante", que a partir de entonces consolida una oferta altamente competitiva, orientada tanto a la Región como a mercados externos.⁸
- Se conformó una oferta de localización industrial competitiva a partir de la complementación de ventajas de localización geográfica e infraestructura ya existente, con la recuperación masiva de terrenos aptos para uso industrial.
- Se destinó parte de los antiguos terrenos industriales adquiridos y recuperados como áreas verdes, orientadas a mejorar la atractividad de la Región para la localización de nuevas actividades y la calidad de vida de sus habitantes.
- A partir de entonces, se han desarrollado múltiples iniciativas complementarias, como incubadoras de empresas, centros de transferencia y parques tecnológicos.

⁷ Fürst y Kilper (1995); Noll y Scharfenorth (1997)

⁸ Vease Heinze, Hilbert et al. (1996)

2.2 Segunda etapa: el impulso a nuevas estructuras y formas de participación

1989 marcó un hito en el reimpulso activador del Estado, a través de dos iniciativas puestas en marcha en ese año, las cuales al cabo de una década pueden ser consideradas experiencias emblemáticas del despliegue de la estrategia de cambio estructural de NRW hacia esquemas de decisión y acción más participativos y descentralizados, no obstante que presentan importantes diferencias entre sí.

La primera de ellas correspondió a la Exposición Internacional de Arquitectura y Construcción del Parque Emscher (IBA Emscher Park), un ambicioso proyecto a diez años plazo, de mejoramiento espacial de la Región. Novedosamente concebida como un concurso de proyectos seleccionados por consejos con representación de autoridades estatales, locales, industria, universidades y la ciudadanía, esta iniciativa fue coordinada por la Sociedad Emscher Park GmbH, de propiedad del Estado de NRW en un 100% pero autónoma del Gobierno Regional, con sede en Gelsenkirchen, y organizada como una empresa privada. Esta sociedad contaba con 25 empleados (en general reconocidos como personal altamente competente) y un presupuesto operacional de DM35 millones para sus diez años de funcionamiento.

La IBA, a través de la Sociedad Emscher Park no proveía financiamiento directo para las inversiones, pero en cambio otorgaba un respaldo clave para captar fuentes complementarias de financiamiento, de origen estadual, federal y europeo⁹. En 1999, plazo de término fijado para esta iniciativa, la IBA impulsó 120 proyectos de gran impacto urbanístico, arquitectónico, cultural y económico, cubriendo directamente en la zona norte de la Región del Ruhr, aproximadamente un tercio de su superficie total. Entre los de mayor envergadura, se cuentan un megaproyecto de drenaje y saneamiento de la Región, mediante la recuperación del río Emscher, el desarrollo de parques y museos en antiguas minas carboníferas y plantas industriales, así como el desarrollo y recuperación de edificios de alto valor arquitectónico para nuevos usos tales como centros tecnológicos, culturales o de incubación de nuevas empresas en sectores emergentes, y un sinnúmero de proyectos afines. La significativa inversión comprometida en el conjunto de estos emprendimientos, difícilmente se habría materializado sin la concurrencia de los diferentes actores económicos, políticos, científicos y culturales involucrados en esta iniciativa.

La segunda iniciativa corresponde a las Regiones ZIN¹⁰, a partir la experiencia de la Iniciativa de Futuro de las Regiones Mineras (ZIM) iniciada dos años antes. Con posterioridad, entre 1990 y 1991 la iniciativa ZIN daría paso a las Conferencias Regionales.

⁹ Véase Cuadro N°2.

¹⁰ ZIN: „Iniciativa de futuro de NRW“

En toda NRW operan 15 Conferencias Regionales, incorporando seis de ellas territorios pertenecientes a la Cuenca del Ruhr. Su delimitación respondió en la mayoría de los casos a la de las cámaras industriales y de comercio (IHK).¹¹

Las Conferencias Regionales (CR) fueron concebidas como espacios de diseño y diálogo social a nivel territorial. Para su conformación, el gobierno estadual a través del Ministerio de Economía del Estado convocó a los „actores sociales relevantes“ de cada Región ZIN a consensuar los denominados „conceptos de desarrollo regional“. Si bien los alcances de las CR están estrechamente vinculadas a los procesos de activación meso-económica y descentralización, su función de „bisagra“ entre los intereses locales, a veces divergentes entre sí, y las estructuras decisionales asentadas en el nivel estadual, así como su limitada capacidad de resolución de conflictos ha llegado en algunos casos a debilitar su legitimación social.¹²

Es interesante notar que no todas estas Conferencias han alcanzado igual grado de legitimación e impacto entre la comunidad, en relación a sus respectivos objetivos y expectativas originales, existiendo ejemplos de Conferencias de reconocida efectividad (como *Ost Westfalen – Lippe* o *Aachen*), otras cuyo diseño original evolucionó hacia una organización diferente (*Emscher – Lippe*, o *Bergische Grossstädte*), y otras con escasos logros o marcadas discrepancias en su valoración por parte de los actores participantes (en general, en regiones con una marcada estructura „centro-periferia“)¹³.

Una impresión personal, al cabo de las visitas realizadas y múltiples entrevistas sostenidas con actores económicos, es que, al margen de la evaluación de sus propios organizadores en cada Region, las Conferencias Regionales no han consolidado hasta ahora una imagen nítida entre los actores económicos a nivel local, especialmente entre empresarios, en relación a sus alcances y real relevancia. Una primera hipótesis explicativa para esta „imagen difusa“ estaría dada por una eventual burocratización de estos espacios, sin embargo, no debemos olvidar el hecho que las Conferencias son convocatorias del nivel meso regional, por lo que no necesariamente deben ser conocidas por los actores del nivel microeconómico. Una posibilidad de validar el real impacto de las Conferencias Regionales a este nivel, sería sondear el conocimiento y opinión de estos actores acerca de resultados concretos alcanzados e iniciativas específicas impulsadas desde las mismas.

¹¹ Vease Fürst, D. (1999).

¹² Fürst y Kilper (1995).

¹³ Portratz, W (1997), proporciona un excelente marco de análisis y algunos elementos comparativos de la operación y alcances de diferentes conferencias regionales en NRW hasta la primera mitad de los noventa.

Al cabo de una década de funcionamiento, puede afirmarse que tanto las CR como la IBA constituyen claras expresiones de la evolución de la política estructural impulsada desde el propio gobierno estadual, en el sentido de abrir espacios a la participación de los diversos actores sociales en los procesos de discusión y priorización de proyectos y propuestas, y al mismo tiempo promover dinámicas descentralizadas en el despliegue de las políticas de cambio estructural.

Más allá del hecho de que ambas iniciativas han llegado a representar instancias relevantes en el proceso de cambio estructural a nivel regional durante los noventa, parece útil mencionar algunos paralelos y diferencias entre ellas, a objeto de extraer elementos orientadores para la conducción y regulación de iniciativas venideras que al igual que éstas involucren a actores de los diferentes ámbitos territoriales de acción.

Tal vez la principal similitud entre las CR y la IBA sea el patrón de interacción promovido a través de ellas, entre los diferentes niveles de administración pública, federal, estadual y local, y otros actores sociales relevantes distribuidos territorialmente. Ambas iniciativas surgen a partir de un liderazgo inicial asumido por el nivel estadual en su concepción, y un activo rol de entidades autónomas del nivel estadual que asumen la responsabilidad de conducir su marcha, promover la participación de múltiples actores en sus procesos y establecer una interlocución regular con el nivel estadual.

Una diferencia importante está dada por la naturaleza de las decisiones que deben resolverse en uno y otro caso. Mientras en la IBA, las diferentes instancias son coordinadas a fin de resolver el eventual apoyo a proyectos claramente delimitados, en las CR se busca establecer consensos en torno a los conceptos de desarrollo regional, y luego plasmarlos en prioridades de acción, de naturaleza muy diversa. Evidentemente la naturaleza de los eventuales conflictos en el caso de las CR puede llegar a ser bastante más compleja por su naturaleza más abstracta. Además su carácter convocante y pluralista impone claros límites a su capacidad de resolución de conflictos. En el caso de la iniciativa IBA, la interacción con el nivel estadual se canaliza a través de la Sociedad Emscher Park, mediante procesos e interlocuciones que por su regularidad tienden a sistematizarse en el tiempo. En el caso de las CR, el canal formal hacia el nivel estadual es el comisariado regional, cuya autoridad normalmente abarca varias CR. Sin embargo, por la diversidad de los contenidos, como por los a menudo frágiles consensos alcanzados, existen numerosos canales secundarios de comunicación hacia el nivel estadual, propios de las dinámicas de redes sociales.

La necesaria búsqueda de consensos entre diferentes actores tiende a generar un sesgo anti-innovativo en los acuerdos emanados de las CR, que contrasta con la

explícita búsqueda de proyectos innovativos por parte de la iniciativa IBA. Otra diferencia entre ambas experiencias es la conformación de las instancias de diálogo y deliberantes: en el caso de las CR ellas son estructuras más bien fijas, por cuanto reflejan las „fuerzas regionales relevantes“¹⁴; en la IBA en cambio, dichas estructuras son temporales, respondiendo a una lógica de geometría flexible que varía de acuerdo a la naturaleza y localización de los proyectos.

En síntesis, si bien ambas iniciativas forman parte de un esfuerzo deliberado de parte del nivel estadual por fortalecer las redes territoriales de actores en la dinámica de cambio estructural de NRW, dados sus diferentes alcances y naturaleza de las decisiones que enfrentan, no parece pertinente buscar patrones de comparación de desempeño entre ellas.

Sin embargo en el caso específico de algunas CR, las frecuentes dificultades para resolver los conflictos -de naturaleza más compleja, en general- e incorporar regularmente visiones innovativas, plantean la necesidad de complementar los roles que caben a los niveles territoriales estadual y local en la conducción y regulación de tales conflictos, y al mismo tiempo alimentar una retroalimentación comparativa de las CR, que genere incentivos para la superación de conflictos y promueva un mayor intercambio metodológico y de prácticas desde las CR relativamente más exitosas y avanzadas (con dinámicas integradoras y avances más visibles en relación a los conceptos de desarrollo regional consensuados) y aquellas relativamente estancadas o con menor nivel de legitimación local. Cabe recordar que las CR fueron enfocadas desde un principio por el gobierno estadual como procesos de aprendizaje, tanto para las regiones, a fin de convocar actores, identificar necesidades regionales, y encauzarlas hacia su concreción, como para el mismo nivel estadual en su rol de animador y regulador de dinámicas descentralizadas, en el marco de la estrategia de cambio estructural.

2.3 El impulso a una institucionalidad de apoyo al nuevo perfil competitivo de la Región.

La política industrial impulsada por el gobierno estadual de NRW durante las últimas décadas se ha basado en tres fundamentos. Primero, la conciliación del desafío de reconversión productiva con un amplio pacto social orientado a amortiguar el impacto de este proceso sobre las estructuras laborales y los esquemas de protección social prevalecientes con anterioridad a las crisis del carbón y el acero. Segundo, un activo rol público de promoción de inversiones productivas, con asignación prioritaria de recursos para infraestructura básica (a través de las políticas de localización o *Standort Politik*). Tercero, el apoyo permanente al incremento del capital social, mediante la conformación y fortalecimiento de diversos actores en el espacio meso, con una clara

¹⁴ Noll y Scharfenorth, 1997.

tendencia hacia la descentralización de su operación, en una lógica de redes institucionales con abiertas redundancias y complementariedades en el ámbito de sus misiones y tareas.

El primer aspecto ha significado un enorme flujo de recursos destinado a subvencionar la actividad carbonífera¹⁵, así como a incrementar el flujo de recursos para ayudas sociales a los grupos de la población más afectados con la crisis estructural de las industrias tradicionales.

El segundo aspecto consideró en un inicio un papel ejecutor del gobierno estadual, orientado a recuperar terrenos para nuevas localizaciones industriales e implementar proyectos „ancla“, para luego progresivamente asumir un rol más bien asignador de recursos hacia iniciativas a cargo de otros agentes ejecutores, y promotor de espacios descentralizados de discusión y priorización de proyectos de interés local, a través de las llamadas „Conferencias Regionales“.

En las últimas dos décadas algunas nuevas industrias han ido emergiendo paulatinamente en función tanto de las las condiciones locales de desarrollo (localización, infraestructura de apoyo, demandas locales, servicios básicos, incentivos específicos), como de las tendencias y oportunidades de mercado. Así, entre las ramas de mayor crecimiento (en número de empresas) en la Región durante los últimos 15 años cabe mencionar la industria de tecnologías y servicios medioambientales, el surgimiento de empresas de biotecnología, energías alternativas, telecomunicaciones, informática, audiovisual y multimedia. En todos estos casos se trata de tejidos empresariales en los cuales predominan Pymes altamente tecnificadas. No obstante, algunas industrias con presencia „tradicional“ en la Región bajo el liderazgo de grandes empresas, como la química, automotriz, electrónica y de servicios de ingeniería, aún representan en conjunto más del 40% del producto industrial de NRW, y cerca del 50% de las exportaciones totales del Estado.¹⁶

El tercer aspecto ha sido la creación, desde fines de la década del sesenta, de un importante número de instituciones vinculadas al desarrollo, promoción y transferencia tecnológica. La existencia de una masa crítica de oferta de servicios no financieros al desarrollo empresarial, a la innovación y a la transferencia tecnológica, ha surgido durante las últimas décadas como un elemento deliberado de la política industrial y tecnológica impulsada por el Gobierno de NRW.

En total, en NRW existen cerca de doscientas instituciones cuya misión y tareas se enmarcan en el ámbito del fomento empresarial, la mayoría de ellas constituidas como sociedades de derecho privado constituidas con aportes

¹⁵ De acuerdo a estimaciones del Institut für Arbeit und Technik, tomando como año de referencia 1980, las subvenciones estaduais a la minería del carbon en NRW aumentaron sostenidamente desde 1983, alcanzando un incremento cercano al 150% el año 1989, y durante los noventa se han mantenido en torno al 100% por sobre el año de referencia.

¹⁶ Datos de la Oficina Estadual de Estadísticas de NRW, 1995 y 1998.

públicos (denominadas también *PPP: public-private partnership*).¹⁷ En la actualidad NRW es el Estado alemán con mayor número de instituciones de apoyo al sector productivo. Se cuentan:¹⁸

- 29 Centros de Investigación básica e I+D aplicada;
- 1 Agencia de Promoción Económica del Estado, y cerca de 80 Agencias a nivel de distritos y ciudades;¹⁹
- 49 puntos de asesoría y transferencia tecnológica, al alero de universidades, politécnicos, cámaras industriales y sindicatos;
- 70 centros de innovación y tecnológicos para empresas jóvenes, de los cuales 36 incluyen incubadoras (Gründerzentren);
- Centros de servicios de consultoría a la innovación y tecnología, de cobertura estadual (ZENIT en Mülheim, GIB en Bottrop, etc.);
- Centros de Estudios aplicados y cooperación con sectores productivos (IAT en Gelsenkirchen, Instituto de Estudios Medioambientales en Wuppertal, etc.);
- Proyectos de integración territorial (Euregio, Bioregio, IBA);
- 15 Instancias de diálogo territorial para el desarrollo (Conferencias Regionales).

Típicamente, la inversión inicial para la constitución de estos centros contempla un aporte de actores públicos y privados del nivel local, es decir la ciudad o *Kreis* en donde se localizará la institución, la Caja de Ahorro (*Sparkasse*) y la Cámara de Industria y Comercio (*IHK*) locales. Estos aportes locales normalmente consiguen „apalancar“ aportes complementarios (y muchas veces mayoritarios en la fase de inversión inicial) desde el nivel estadual o europeo, a través de fondos especiales para regiones rezagadas ó en proceso de reconversión económica.²⁰

De acuerdo a cifras del Ministerio de Economía del Estado de NRW, la asignación directa de recursos del Gobierno estadual para fomento económico alcanzó los DM 3.100 millones durante el período 1994-1999. De este total, un 65% se destinó a programas regulares de fomento económico; un 27% a programas de fomento de empleo; y el 8% restante a otros programas (Cuadro 2).

No obstante, resulta particularmente complejo determinar el volumen de recursos públicos con que se apoya anualmente la instalación y operación de

¹⁷ Normalmente, estas entidades se constituyen con una componente mayoritaria de inversión pública que combina recursos provenientes de los niveles estadual, local, federal o europeo, para la fases de construcción o habilitación y puesta en marcha, y después reciben subvenciones (generalmente del nivel estadual) que llegan a cubrir como máximo hasta un 50% de sus costos de operación, debiendo financiarse el resto a través de ingresos provenientes de la venta de servicios.

¹⁸ Fte.: Baranowski y Raetz (1998) y Ministerio de Economía NRW.

¹⁹ En alemán, Gesellschaft für Wirtschaftsförderung.

²⁰ A modo de ejemplo, el Technologie Zentrum (TZ) de Dortmund fue constituido a través de los aportes de la Administración local (ciudad de Dortmund), 46,5%; Cámaras locales, 16%; Caja de ahorro y bancos locales, 25%; y una sociedad de derecho privado local constituida específicamente para los fines de implementar y administrar el TZ, 12,5%.

este conjunto de entidades. En primer lugar, existen diversas fuentes (fondos comunitarios, del nivel federal, estatales y subestatales). En segundo lugar los recursos son canalizados a través de marcos programáticos de diferente duración, a 3, 5 ó 10 años plazo, por lo que existen diferentes ritmos de ejecución de tales asignaciones. En tercer lugar, las entidades pueden captar recursos asignados directa e indirectamente por fuentes públicas, en este último caso a través de fondos concursables, o subcontratación de servicios.

Cuadro 2
Financiamiento y Modalidades de Ejecución de Algunas Iniciativas de Fomento Económico de apoyo a la Pyme en NRW

| Nombre / Objetivos | Presup. (DM mio.) | Plazo Ejec. | Fuentes de Financiamiento | Modalidades de Ejecución |
|--|---------------------------|-------------|--|---|
| Programa de fomento Económico del Min. Economía de NRW / Programas regulares de fomento económico (65%); del empleo (27%) y otros (8%) | 3.100 | 1994-99 | Estadual. | Asignación directa a proyectos e instituciones de fomento. |
| Fondo de Desarrollo Inmobiliario del Ruhr / Habitación y venta de terrenos industriales. | 2.300 (entre 1980 y 1999) | Desde 1980 | Fondos de fomento estatales (48%); Unión Europea (23,5%); Recuperación por ventas (18%); Niveles sub-estatales (10,5%) | Lo ejecuta la Agencia Estatal LEG. |
| Innovations- y Gründerzentren (Centros de innovación, incubadoras y servicios tecnológicos a empresas jóvenes) / Apoyar la partida y desarrollo de empresas jóvenes. | App. 1.000 | Desde 1983 | Fondos estatales para fomento económico (40%); Unión Europea (35%); Contrapartes locales (25%) | Se implementan por demanda, condicionado a constitución de contraparte local, y aprobación de asignación estatal. |
| IBA Exposición Internacional del parque Emscher / Valorizar el espacio de la Región Norte del Ruhrgebiet con proyectos urbanísticos y arquitectónicos emblemáticos. | App. 5.200 | 1989-99 | Fondos Estadales (35%); Fondos estructurales UE (30%); Aportes locales y Privados (35%) | Ejecutado por la Sociedad del Parque Emscher, creada con un presupuesto de DM 35 mio. En la aprobación de cada proyecto se consideraban opiniones de diversos ámbitos. Los proyectos aprobados, no recibieron aporte directo, sino que debieron apalancar recursos para su materialización. |
| Proyecto REKON / Fomentar la articulación de redes empresariales en el territorio | | Desde 1995 | Fondos estatales para fomento económico | Licitación del programa a entidades ejecutoras (consultoras especializadas) |
| Iniciativa GO! : (Gründungs Offensive) / Facilitar información y acceso a créditos para emprendedores. | | Desde 1996 | Presupuesto operativo del Ministerio de Economía del Estado para financiar equipo de coordinación de la iniciativa (4 profesionales). Contrapartes locales para gastos operativos menores. | Promoción de encuentros y espacios de concertación entre actores "meso" locales, para generar climas favorables a los nuevos emprendimientos. |

Fuentes: Banco Central NRW, Ministerio de Economía NRW, Memoria IBA

En el caso de los servicios financieros, al nivel local operan las Cajas de Ahorro (*Sparkassen*), y las Cooperativas de Crédito (*Volksbanken und Raiffeisenkassen*), ambas de larga tradición y presencia territorial en todo el

país. Al nivel estadual, cabe mencionar el Fondo de Colaterales para garantías crediticias, concebidos como entidades financieras público-privadas vinculadas a cada Estado federado. Al nivel federal se sitúan el Banco para la Reconstrucción (*KfW*) y el Banco de Compensación Alemán (*DtA*), ambos de propiedad mayoritariamente pública y que operan de preferencia en la modalidad de segundo piso, intermediando fondos a entidades de financiamiento a la Pyme.

En NRW operaron 536 instituciones financieras en 1998. De éstas, 305 son Cooperativas de crédito, y 142 Cajas de Ahorro. Al término de dicho año, el volumen de colocaciones de estas entidades a nivel estadual ascendía a DM 244.000 millones y DM 112.000 millones, respectivamente²¹. Como intermediarios de fondos de la KfW, las Cajas de Ahorro han aumentado su participación a nivel nacional desde un 20% en 1991 a un 37% en 1998, en tanto las Cooperativas de Crédito lo han hecho desde un 10% en 1991 a un 24% en 1998²². Estos indicadores permiten dar una idea de la presencia territorial de estas entidades y su importancia como agentes de financiamiento a la Pyme. El hecho de que tanto las Cajas de Ahorro como las Cooperativas de Crédito operen como una red de entidades autónomas en su gestión, posibilita indudablemente una mayor cercanía y mejor capacidad de decisión frente a requerimientos financieros de las empresas locales.

Mecanismos de financiamiento alternativos como el capital de riesgo, fueron hasta hace pocos años menos significativos en Alemania (en relación al tamaño de la economía) que en países vecinos como Holanda y el Reino Unido. Sin embargo, estimaciones recientes indican que esta situación ha tendido a cambiar significativamente en los últimos años, incrementándose el volumen anual de financiamiento mediante capital de riesgo desde DM 1200 millones en 1996 a DM 5200 millones en 1999, concentrados en el caso alemán en empresas en fase de expansión, a diferencia del caso británico, que muestra mayor concentración de usuarios correspondientes a empresas en etapas posteriores²³. A nivel de Estados federados, NRW lideraba en 1998 el destino de las inversiones de los fondos de capital de riesgo, con un 26% del total, superando a Baviera (25%) y a Baden-Württemberg (14%). A comienzos de 1999 operaban en NRW 50 sociedades de participación en capitales empresariales. De ellas, 29 son de capitales mayoritariamente estaduales. Desde 1998 el Estado impulsa esta modalidad de financiamiento a través de la iniciativa *WIN*²⁴, que busca articular en una red a todos los agentes financieros (bancos, fondos de capital de riesgo y redes de *business angels*) con el objeto de facilitar su conocimiento de posibles clientes en los segmentos de interés, empresas jóvenes, innovativas, sectores de la nueva economía. La iniciativa contempla asimismo un fondo de garantías colaterales que busca mejorar la evaluación de riesgo de los inversionistas.

²¹ Datos en Informe Anual del Banco Central de NRW, 1998. Considera colocaciones totales, a empresas, privados y otras entidades no financieras.

²² Estimado en Meyer-Stamer y Wältring (2000)

²³ Vease Institut für Wettwirtschaft Kiel (2000). Estimaciones: BVK, 2000.

²⁴ Wagniskapital für Innovationen in NRW

Con respecto a la formación y capacitación en NRW, existen al igual que en toda Alemania, dos redes institucionales que juegan un rol mayor en la formación y capacitación de los recursos humanos. Ellas son el sistema de aprendizaje dual, y la red de Universidades e Institutos Politécnicos (*Fachhochschulen*). El sistema vocacional dual, ampliamente difundido en Alemania, permite brindar formación teórica y práctica en oficios y especialidades técnicas a alrededor de un 70% de los jóvenes entre 15 y 20 años, con a lo menos 9 años de escolaridad previos. Los jóvenes reciben formación teórica en las Escuelas Vocacionales y su formación práctica en empresas, donde son entrenados y supervisados por *Meisters* de la propia empresa. El certificado de aprendiz, al cabo de un período de 3 años es reconocido en Alemania como una calificación válida, en carreras técnicas. La supervisión del sistema la realizan las Cámaras, lo que de paso permite que el sistema mantenga sintonía con las necesidades y tendencias en el mercado del trabajo.

Las Universidades y Politécnicos suman un total de 53 en el Estado, concentrando una población universitaria aproximada de 500.000 estudiantes superiores. En NRW se sitúan seis de las 10 mayores universidades del país. La expansión de los centros de formación superior en el Estado fue una de las prioridades durante los años sesenta y setenta, como una vía de apoyo al desafío de transformación estructural que se avecinaba.

NRW bien puede denominarse un „laboratorio meso-económico“, debido al impresionante número de instituciones existentes. Resulta interesante notar que a nivel del Gobierno estadual se habla frecuentemente de una „red institucional“ de apoyo al cambio estructural de la Región. A partir de las visitas hasta ahora efectuadas a algunas de ellas, la impresión más bien corresponde a un gran número de entidades que en general exhiben un alto nivel de calificación técnica y profesional, atractivas carteras de proyectos, y estructuras de financiamiento diversificadas entre distintas fuentes de recursos públicos y pago de servicios por parte de empresas privadas. No se aprecia, sin embargo, una tendencia a la articulación sistemática entre estas instituciones, incluso en proyectos de similar contenido y alcances. Esta evidencia lleva a plantear la cuestión de las redundancias al interior del nivel meso en la Región.

Desde el punto de vista de la asignación de los recursos públicos, podría argumentarse que tales redundancias involucran algún grado de ineficiencia en la estructura del gasto en fomento productivo y tecnológico en la Región. Sin embargo, al incorporar consideraciones menos ortodoxas, como la información imperfecta en mercados tecnológicos, el riesgo inherente a toda innovación y a la labor de I+D, el hecho de contar con más de un actor desarrollando trabajos precompetitivos en un mismo ámbito temático constituye más bien una ventaja, al mejorar el pronóstico de éxito de por lo menos una de las iniciativas en un determinado tema, considerando a la Región como un todo.

Por otro lado, la proximidad geográfica, la presencia de vínculos informales y espacios de diálogo social y económico (como las Conferencias Regionales), permite que actores del nivel meso que desarrollan labores con ciertas redundancias aún cuando no se coordinen formalmente, sí se vinculen regularmente, evitando la conformación de compartimientos estancos. Estos vínculos y espacios periódicos de encuentro contribuyen a generar dinámicas e interacciones al nivel meso propias de redes institucionales, al estar más allá de los patrones exclusivos de mercado o de organizaciones jerárquicas.

Quizás la mayor interrogante en relación a la riqueza de actores meso económicos en NRW es su real validación de mercado. Hasta ahora, el nivel de incentivos, subsidios y demanda institucional desde el sector público y especialmente desde el gobierno estadual han sido determinantes para su creación y marcha. Sin embargo, qué pasa si los incentivos vía oferta decrecen drásticamente, como debiera ocurrir a mediano plazo, conforme al principio de temporalidad de las políticas industriales. Se ha generado una demanda privada acorde con la magnitud de oferta de servicios precompetitivos?. A falta de un mercado de servicios precompetitivos, de qué manera se desincentiva la autoreferencia en la oferta por parte de estas instituciones?. Qué elementos de competencia (incentivos, sanciones, señales de demanda) estimulan el desarrollo de conductas optimizadoras de costos y calidad en tales servicios?.

2.4 La red „meso“ y su expresión territorial.

Desde el punto de vista territorial, la oferta de servicios no financieros en NRW refleja el alto nivel de descentralización que caracteriza a las instituciones y estructuras administrativas en Alemania. La institucionalidad de apoyo, se encuentra asimismo desconcentrada territorialmente. Así, operan tanto instituciones de alcance local o regional, que obviamente se distribuyen territorialmente, como también entidades de alcance estadual e incluso federal, cuyas sedes se localizan en diferentes ciudades de la Región, siguiendo la estructura demográfica polinuclear de la misma.

La descentralización de los espacios meso en NRW admite al menos dos hipótesis explicativas, probablemente complementarias. La primera dice relación con el activo proceso de descentralización de la administración pública, consolidado en los últimos años por medio de reformas que traspasan tareas y responsabilidades a los niveles subregionales y locales (*Kommunalverband, Kreise* y *Stadtverwaltung*). Ello, junto a la larga tradición de desconcentración institucional en Alemania, típicamente reflejada en las Asociaciones regionales (*Landschaftsverbände*), Cámaras industriales (IHK) y las Cajas de Ahorro (*Sparkasse*), ha implicado como lógica consecuencia un patrón territorial desconcentrado en la conformación de organismos a partir de iniciativas público privadas.

La segunda hipótesis apunta a un proceso menos deliberado, de traspaso de atribuciones, desde el „centro“ (en este caso el gobierno estadual) a la „periferia“ (administraciones locales), en la medida que el primero se ocupa en diseñar políticas y promover estrategias que sólo pueden ejecutarse con el concurso de competencias meso territorial, funcional o sectorialmente focalizadas, y que debe orientar crecientes recursos humanos a las tareas de interlocución a nivel federal y europeo.

Al nivel meso, es necesario distinguir entre instituciones de alcance local o regional, que obviamente se distribuyen territorialmente, de aquellas entidades de alcance estadual e incluso federal, cuyas sedes se localizan en diferentes ciudades de la Región, siguiendo la estructura demográfica polinuclear de la misma. El número y características de los organismos e instituciones que conforman el espacio meso en el Estado es tan vasto, que todo intento serio por abordar su rol y establecer criterios de desempeño u orientación para asignación de recursos, deberá considerar como condición de partida el establecimiento de tipologías conforme a lo menos a tres dimensiones: 1. *naturaleza* (pública, PPP o privada, con o sin fines de lucro); 2. *Alcance territorial* (local -ciudad o Kreis-; regional; estadual; nacional) y 3. *Ambito de la misión y competencias centrales (core competences*, investigación básica, I+D, asesoría a empresas e instituciones, servicios específicos a empresas: incubación, antenaje tecnológico, etc.).

Cuadro 3
Ejemplos de una tipología de instituciones meso en NRW

| Naturaleza | Pública | PPP | Privada |
|----------------------------|--|--|--|
| <i>Alcance territorial</i> | | | |
| Federal nacional | Investig. Básica; I+D: Max Planck GmbH (10); Fraunhofer GmbH (5); BFZ Jülich Diseño y regulación de programas de políticas: Bundesregierung | | Representación: IHK Verband Gewerkschaftsverband Servicios financieros: Privatbank Estudios aplicados, asesoría a empresas: ISA Consult GmbH |
| Estadual | Diseño, animación y regulación de programas de políticas: Landesregierung Promoción, ejecución y coord. de políticas: GfW NRW GmbH Zentralbank NRW Estudios aplicados, asesoría a empresas IAT Gelsenkirchen ILS Dortmund Wuppertal Institut LEG | Estudios aplicados, asesoría a empresas GIB Bottrop ZENIT Mülheim | Representación: IHK Landesverband Gewerkschaftsverband Servicios financieros Landes privatbank Estudios aplicados, asesoría a empresas: Agipla Consult GmbH |
| Regional | Promoción, ejecución y coord. de políticas: Landschaftsverbände R-W Regierungsbezirk KV Ruhrgebiet; | Animación, coordinación y def. de prioridades: Regional Konferenzen Emscher-Lippe Park-IBA | Privatverbände |
| Local | Promoción, ejecución y coord. de políticas: Kreis. und Stadtverwaltung Investig. Básica; I+D: Universidades | Coordinación y oferta de servicios: Lokal Agentur (ELA); GFW Städten; Chemsite TZ und Gründerzentren (etwa 150) Servicios financieros: Sparkasse | Representación y oferta de servicios: IHK Gewerkschaft |

Desde el punto de vista de la administración regional, es necesario distinguir en NRW al menos seis estructuras con competencias a nivel territorial, situadas entre el nivel estadual y la administración local. Estas estructuras no exentas de traslapes entre ellas y con los otros niveles de administración territorial²⁵, son:

²⁵ Basado en Blotevogel, H. (1998)

- a) *Asociaciones regionales (Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe)*: El origen de estos organismos es histórico, y se remonta a la existencia de las Asociaciones de Provincias Prusianas, hasta antes de la 2da. Guerra Mundial. A partir de la post-guerra constituyeron espacios „naturales“ de representación de autoridades locales en la planificación regional, rol implícito que mantuvieron hasta la década del setenta, con la creación de los distritos gubernamentales. En la actualidad, su misión se orienta principalmente a la canalización de asistencia social, más algunas tareas específicas tales como construcción de caminos, servicios de salud y actividades regionales culturales. El presupuesto agregado de ambas Asociaciones para ayuda social ascendió en 1998 a aproximadamente DM7 mil millones.
- b) *Distritos gubernamentales (Regierungsbezirk)*: Desde el punto de vista político - administrativo, corresponden a la primera división del Estado. NRW está dividido en 5 Regierungsbezirke: Düsseldorf (15 Kreise, de ellos 11 ciudades-Kreis); Köln (12 Kreise, de los cuales 4 son ciudades-Kreis); Münster (8 Kreise, 3 ciudades-Kreis); Detmold (6 Kreise, 1 ciudad-Kreis), y Arnsberg (12 Kreise, 5 ciudades-Kreis). El Ruhrgebiet se sitúa en parte de los territorios de los Regierungsbezirke de Düsseldorf, Arnsberg y Münster. Desde 1976 constituyen los territorios „oficiales“ de la función de planificación regional, para lo que cuentan con un Consejo de carácter legislativo, compuesto por representantes de los consejos locales.
- c) *Asociación comunal del Ruhr (Kommunalverband Ruhrgebiet - KVR)*: Esta es una coalición de autoridades locales exclusiva del Ruhrgebiet, sucesora de la Asociación de asentamientos de las Regiones carboníferas del Ruhr²⁶. El KVR es la mayor y más antigua coalición (*Verband*) de su tipo en Alemania, y su misión y funciones son amplias. En 1998 trabajaban en el KVR más de 350 profesionales y administrativos, cumpliendo funciones de información en distintos ámbitos (transporte, turismo, ordenamiento espacial, administración pública, servicios de utilidad a la ciudadanía, cultura y recreación, entre otros), así como proyectos específicos en las mismas áreas, tales como la habilitación de rutas turístico culturales, mejoramiento de servicios públicos, apoyo a la red de transportes colectivos de la Región, o apoyo a grupos objetivo (mujeres empresarias, jóvenes, etc.). Para el futuro cercano, el gobierno estadual ha planteado la conveniencia de transformar esta entidad en la Agencia del Ruhr (Ruhr Agentur), con mayor focalización en proyectos estratégicos de desarrollo para la región, e incorporando en su seno a la actual secretaría ejecutiva de la iniciativa IBA.
- d) *Conferencias Regionales*: En el marco de la iniciativa de Futuro de NRW (ZIN), en 1989 se definieron 14 „Regiones-ZIN“ definidas como grupos de *Kreise* con una relativa comunidad de intereses y desafíos. Es así como cada *Regierungsbezirk* fue subdividido en un mínimo de 2 y un máximo de cinco Regiones – ZIN. La excepción fue Ostwestfalen-Lippe, en que la Región-ZIN definida corresponde al territorio del *Regierungsbezirk*. En 1990, el gobierno estadual oficializó esta distribución territorial, aumentando su número a 15, y asignándoles la responsabilidad de

²⁶ Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk

organizar „Conferencias Regionales“, y de formular los conceptos de „desarrollo regional“. La distribución de las conferencias regionales es la siguiente:

| Regierungsbezirk | Conferencias Regionales (N° de Kreise) |
|-------------------------|---|
| Düsseldorf | Bergische Großstädte (3) Düsseldorf / Mittlerer Niederrhein (6) Mülheim / Essen / Oberhausen (3*) Niederrhein (3*) |
| Köln | Aachen (5) Bonn (2) Köln (5) |
| Münster | Emscher – Lippe (3*) Münsterland (5) |
| Detmold | Ostwestfalen – Lippe (7) |
| Arnsberg | Arnsberg (2) Dortmund / Unna / Hamm (3*) Mittleres Ruhrgebiet / Bochum (3*) Hagen (3*) Siegen (2) |

(*) : Indica parte del territorio en el Ruhrgebiet

Más allá de las críticas que puedan hacerse a los resultados alcanzados por las diferentes Conferencias Regionales, o a sus modalidades específicas de representación y participación, ya analizadas en este trabajo, es indudable que desde su constitución, ellas han aportado un espacio de reflexión estratégica y diálogo entre actores a nivel territorial, posibilitado iniciativas de cooperación comunal, sintonizado a representantes locales, regionales y estatales, y en definitiva, agregado riqueza al tejido institucional meso de NRW, desde las „regiones“, como espacios naturales para incrementar la coordinación de iniciativas y acciones de promoción económica.

- e) *Secretarías regionales (Regional Sekretariate)*: corresponden a territorios administrativos de la política estadual relativa a asuntos laborales y de mercado del trabajo.
- f) *Regiones culturales (Kulturregionen)*: corresponden a la subdivisión del Estado para fines de organización y promoción de iniciativas culturales.

Llama la atención el hecho que esta somera caracterización de las estructuras regionales en NRW, ponga en evidencia tan diversas subdivisiones territoriales. Por ejemplo, una región con indudable identidad histórica, cultural y económica común, como el Ruhrgebiet, es fragmentada y repartida a este nivel, con excepción del KVR.

Por otro lado, es importante distinguir entre aquellas estructuras funcionales establecidas (*Regierungsbezirk, Landschaftsverbände, KVR*), que desarrollan perfil corporativo propio, y no condicionan necesariamente sus decisiones e iniciativas al consenso entre diversos actores, de aquellas que en cambio se orientan a logros específicos, carecen de estructura institucional permanente, y condicionan sus

decisiones al acuerdo entre diferentes actores (Conferencias Regionales, Iniciativa IBA). Al respecto, cabe preguntarse acerca de las consecuencias que puede acarrear el traspaso de tareas desde una categoría a la otra (por ejemplo, la eventual asignación de una segunda fase de la IBA, al alero de la KVR).

La evidente superposición de estructuras, explicable por motivos históricos y políticos, introduce altos costos de transacción en las tareas de coordinación de políticas y colaboración entre instancias, que adicionalmente manejan diferentes divisiones territoriales.

Desde el punto de vista de la gestión pública, probablemente la pregunta más relevante sea: cómo vincular este agregado institucional, de manera de potenciar su coordinación complementación a objeto de generar sinergias, y desincentivar una eventual fragmentación de esfuerzos o duplicación de tareas tanto entre ellas como entre las diferentes instancias de alcance local?

Nuevamente cabe al nivel estadual la responsabilidad de promover su interacción y colaboración permanente, y al mismo tiempo generar elementos de regulación y gobernabilidad a dicha dinámica de red.

2.5 Las oportunidades y amenazas en el nuevo escenario europeo

La consolidación del proceso de integración de los países miembros de la Unión Europea, introduce una serie de cambios en el entorno económico y tecnoproductivo de los países y regiones partícipes, referido con frecuencia como „europeización“. Este fenómeno conlleva la apertura de nuevas posibilidades en diferentes dimensiones: localización industrial, relaciones comerciales, integración productiva y de servicios, tecnológicas, laborales, institucionales, sólo por nombrar algunas de las más relevantes. Tales posibilidades pueden representar tanto oportunidades como amenazas para regiones específicas, dependiendo de sus fortalezas o debilidades comparativas, tanto como de la capacidad de los actores para visualizarlas y capturarlas, antes que otras o alternativamente, junto con otras regiones.

Utilizando las dimensiones del diamante de competitividad de Porter²⁷, podemos afirmar que el nuevo escenario europeo afecta las condiciones de competencia y de cooperación interfirmas, las condiciones de factores –y por consiguiente la estructura de muchas cadenas de valor-, y el contexto institucional, fortaleciendo el nivel supranacional en el universo meso relevante para los actores económicos.

²⁷ Al respecto vease Porter (1999)

En este nuevo escenario, la localización de NRW, central en el territorio de la UE²⁸, constituye un aspecto determinante –aunque ciertamente no el único- en un escenario de mercados nacionales integrados. El eje Rhein-Rhur en NRW, entre Köln y Dortmund, constituye la tercera concentración más importante de Europa, en términos del porcentaje de empresas productivas Top-500 con sede en su territorio, después de las Regiones Londres y París. Asimismo, las fortalezas en términos de infraestructura de transportes y comunicaciones, como asimismo la vecindad con Holanda, el mayor centro de distribución europeo, en un escenario integrado abre un gran potencial de integración y desarrollo de servicios de apoyo a la comercialización, tradicionalmente menos fuertes en la Región.²⁹

En el ámbito de la institucionalidad europea de apoyo al fomento y promoción económica, NRW ha venido desarrollando canales de interlocución específicos, aprovechando para ello su propia masa crítica institucional, y la prioridad asignada en ese sentido por parte del Gobierno estadual. La relativa autonomía del nivel estadual para establecer nexos con el nivel supranacional europeo, en relación a otros países de la Unión, constituye otra fortaleza que hasta ahora NRW ha cultivado adecuadamente.³⁰

Un ejemplo interesante de cooperación horizontal interregional en el actual escenario europeo, lo constituye la denominada Euregio, ámbito territorial conformado por las regiones de Aachen, Maastricht (Holanda) y Lüttich (Bélgica), en el que se ha promovido la cooperación institucional en materias de I+D, tecnológicas e interempresas, orientadas a dinamizar ventajas competitivas en ciertos subsectores de alto valor agregado e intensidad tecnológica, como telecomunicaciones, tecnologías automotrices, biotecnología y bioingeniería.

Es interesante notar que las perspectivas frente a la europeización de las condiciones de competitividad de las empresas de NRW, no son homogéneas en todo el Estado. Algunas regiones, como los Kreise Aachen, Colonia, Düsseldorf, Dortmund, Essen o Detmold, cuentan con núcleos productivos y de servicios más perfilados, además, son percibidos como una localización atractiva por potenciales empresas. Otras, entre ellas buena parte del Ruhrgebiet, aparecen más bien en un proceso de conformación de dicho perfil, sin haber dejado del todo atrás la antigua imagen de predominio minero e industria pesada, a pesar del indudable grado de desarrollo alcanzado por nuevos sectores, y potencialidades. Por ello, iniciativas de fortalecimiento y modernización de la imagen regional, tales como el mejoramiento espacial promovido por la iniciativa IBA revisten alcances mucho más amplios que sus efectos directos en los ámbitos arquitectónico o urbanístico, por lo que su impacto económico no puede evaluarse en términos del número directo de puestos de trabajo

²⁸ De hecho, el 40% de la población de la UE habita en un radio de 300 millas de la capital de NRW, Düsseldorf.

²⁹ Vease De Ligt, T. y Wever, E. (1998)

³⁰ Vease Meise, T. (1997), cap. 3.2

creados. Más pertinente parece en este caso una metodología de evaluación contingente (es decir evaluar escenarios de ocurrencia sin los proyectos, y contrastarlos con la evidencia ex-post de los mismos), como una forma de aproximarse a los efectos indirectos en materia de decisiones de localización, inversión y mantención o creación de puestos de trabajo.

Análogamente, iniciativas puntuales como Parques Industriales (Chemsite, en la Región Emscher-Lippe, o Logport, en Duisburg) así como Centros Tecnológicos y de Incubación de Empresas (Technologie- und Gründerzentren) pueden bajo ciertas condiciones, generar más allá de sus resultados directos, un impacto nada despreciable en términos de mejoramiento de la „atmósfera de negocios“ de una localidad.

La contribución de las Conferencias Regionales en este sentido aparece menos garantizada, especialmente si estas tienden a representar a los actores tradicionalmente predominantes en dichas regiones. Por el contrario, si su estructura y contenidos se orienta más bien a las potencialidades y oportunidades a futuro de la región, y manejan suficiente flexibilidad como para incorporar a actores emergentes en su dinámica, pueden constituirse en actores meso-económicos claves para impulsar potenciales sinergias en los aportes y prioridades de los niveles europeo, federal y estadual, en beneficio de la región.

3. La estrategia hoy. Una „nueva agenda“ para el gobierno estadual?

3.1 La evolución del rol del gobierno estadual

El impulso permanente a la conformación de nuevos actores en el espacio meso, sus redundancias y complementariedades, la tendencia clara hacia la descentralización de la administración pública y los mecanismos operativos de la política industrial, la existencia de competencias reconocidas en el nivel local (*Stadt y Kreis*), han influido, entre otros aspectos, en el cambio paulatino de énfasis en el rol del gobierno estadual dentro de la estrategia de cambio, desde gestor y ejecutor (primera etapa de la *Standort Politik*), pasando por promotor y asignador de recursos (*Gründerzentren, TZ*), a interlocutor con facultades de coordinación de una red compleja, que ha distribuido territorial e institucionalmente capacidades y competencias, no sólo operativas, sino estratégicas, y de *policy making*.

En efecto, el gobierno estadual durante la última década ha promovido deliberadamente una lógica de red, por sobre esquemas de *laissez faire* o de jerarquías planificadoras centralizadas³¹. Esta lógica se ha impulsado a través del impulso a las Conferencias Regionales e iniciativas participativas de mejoramiento territorial, como la IBA. El actual espacio meso económico del

³¹ Vease Messner (1997), cap. I-4 y III.2

Estado, en combinación con los tres factores constitutivos ya mencionados, se caracteriza por una riqueza de actores con abiertas redundancias en tareas y roles; una alta y creciente descentralización de funciones y atribuciones operativas hacia instancias de alcance regional y local. Ello ha sido posible gracias a la localización de capacidades profesionales y técnicas en la base institucional ya existente con anterioridad (cámaras, sindicatos, administración pública local) enriquecida con los nuevos actores a dicho nivel (instituciones meso, agencias de fomento locales), y al direccionamiento de recursos para su asignación y ejecución a ese nivel.

La conformación de esta vasta red meso-económica abre sin embargo algunas interrogantes que resultan determinantes en su desempeño reciente y proyección a futuro: Qué rol debe cumplir el gobierno estadual, luego del énfasis „meso-activador“ en la etapa de conformación de esta red?; Cómo se facilita y regula la interrelación entre los diferentes niveles territoriales al interior de la red?; Cómo se fortalece el desarrollo de una oferta de calidad y costo-eficiente orientada a las empresas y empresarios?; Existe peligro de autoreferencia al interior de estas instituciones?; Se requieren incentivos y „castigos“ que estimulen la competencia de mercado al interior de la red?.

Las preguntas anteriores conducen a plantear algunos énfasis en un eventual nuevo rol „post-activador“ por parte del gobierno estadual. Tales énfasis corresponden, por un lado, al desarrollo de capacidades de governance, a través de funciones como el monitoreo y evaluación de impactos, el diseño de incentivos, así como de formas eficaces de comunicación y retroalimentación con la red, y por el otro lado, el fortalecimiento de la capacidad de interlocución con el entorno de la misma, es decir los niveles federal, supranacional e internacional.

La governance en redes complejas dista de ser un tema trivial, el monitoreo y evaluación difícilmente permite aislar efectos y resultados de políticas o intervenciones específicas, al existir una constelación de actores que interactúan directa o indirectamente con las firmas, y factores exógenos que afectan al mismo tiempo su entorno competitivo. Algo similar ocurre con las decisiones de inversión. Por otro lado el desempeño de una firma, organización, subsector económico o localidad determinada responde a múltiples factores y dinámicas difícilmente encuadrables en una relación lineal causa-efecto.

La evidente complejidad de evaluar desempeños al nivel meso, o efectividad de instrumentos, se transmite al ámbito del diseño de incentivos, tarea que normalmente requiere un delicado balance entre pertinencia y claridad de los indicadores. Herramientas como el bench-marking y los contratos institucionales de desempeño, pueden asimismo apoyar la labor de governance, aún cuando también requieren permanente revisión y actualización.

A nivel institucional o meso-económico, las redundancias institucionales pueden aparecer como una ventaja regional al considerarse eventuales

sinergias e incertidumbres inherentes al desarrollo precompetitivo. Sin embargo, dada la magnitud del aporte global de recursos desde los niveles estadual, federal y europeo al conjunto de estas instituciones, debería promoverse un mayor esfuerzo en el monitoreo de su desempeño e impactos en materia de transferencia y difusión tecnológica, apoyo a la innovación, y desarrollo precompetitivo, pues ello permitiría reasignar parte de los aportes públicos según indicadores de desempeño, sistematizados en esquemas de *bench-marking*.

Los sistemas de control y monitoreo por lo general resultan altamente complejos de diseñar e implementar, debido principalmente a que los indicadores definidos pueden no reflejar a cabalidad los alcances y resultados alcanzados por proyectos o iniciativas, muchos de ellos con múltiples *byproducts*, sinergias y efectos indirectos, o bien con horizontes de maduración no inmediatos en el tiempo. Además la evaluación o auditoría de resultados también es susceptible de fallas o imprecisiones.

La diversidad de tareas de cada institución, y de contextos en los que ellas operan, dificulta asimismo la adopción de un set de indicadores único e idéntico para el conjunto de instituciones cuyo desempeño interesa retroalimentar. Ello nos conduce al tema de los contratos de desempeño, en lo posible vinculables a estándares medibles, y su posible vinculación con la implementación de sistemas de *benchmarking*, de manera que los indicadores directos de desempeño puedan variar conforme a la naturaleza y contexto específico de la acción de cada entidad.³²

Finalmente, se requiere contar con un marco consistente de incentivos asociados al funcionamiento de este tipo de sistemas, que estimule a las partes involucradas en su operación, a mantenerlo, actualizarlo y perfeccionarlo en forma sistemática.

Un aspecto relevante y crítico frente a los desafíos de competitividad y sustentabilidad que enfrenta NRW, es la capacidad de las instituciones meso e interlocutores públicos, de reaccionar y adecuar su oferta a cambios en las condiciones tanto endógenas como del entorno competitivo de las empresas. En ese sentido las redes pueden generar dinámicas más bien inerciales y retardatarias a cambios. Catalizar dinámicas de cambio e innovación institucional, identificando y promoviendo permanentemente „buenas prácticas“ internas y externas a la Región, aparece como otra función a priorizar en el rol del gobierno estadual.

3.2 Apuntes para una „nueva Agenda“

Hasta ahora, la estrategia de reconversión estructural impulsada por el gobierno estadual en un inicio, y soportada por una densa „red meso-económica“ con posterioridad, exhibe claros logros ya mencionados en las

³² Vease, a modo de referencia Sabel, C. (1995)

secciones anteriores: la inversión privada se ha dinamizado y diversificado, nuevas industrias en sectores emergentes se han instalado o creado en el Estado, se ha movilizadado a actores sociales locales y regionales en la elaboración de visiones de futuro e identificación de prioridades de acción, integrando los esfuerzos y capacidades existentes a estos niveles al proceso de cambio estructural, y se han fortalecido deliberadamente clusters (autopartes, biotecnología, multimedia, tecnologías y servicios medioambientales) mediante programas de desarrollo de proveedores, demandas institucionales, incubación de empresas, e incentivos locacionales, entre otros estímulos.

La asignación de recursos públicos directos desde el nivel estadual y el apalancamiento con los restantes niveles ha sido de gran envergadura, pero acorde con el desafío de reconversión enfrentado a partir de la crisis de sectores productivos tradicionales y predominantes en las estructuras productivas y de empleo en vastas regiones del Estado. La mayor parte de estos recursos se han orientado sin embargo a posibilitar la conformación de ofertas: primero de localización industrial, y luego de servicios precompetitivos a través del apoyo a la conformación y activación de una red de entidades intermediarias que a lo largo de este trabajo hemos referido como red meso-económica.

Sin embargo, el relativo éxito alcanzado en dichas fases, no se ha traducido aún en una superación definitiva de muchos de los problemas estructurales que afectan a las regiones más vinculadas al cluster histórico del carbón, hierro y acero, tales como un alto desempleo estructural, menor propensión exportadora y menor dinamismo relativo de ramas de servicios emergentes, a pesar del impulso preferencial a entidades y espacios meso-económicos en dichas regiones, respecto del promedio estadual y nacional.

Por otro lado, las funciones de administración pública han sido crecientemente traspasadas a instancias de competencia regional y local, mencionadas en la sección 3.4, permitiendo al nivel estadual concentrarse en nuevos frentes, determinados por el nuevo escenario de inserción externa del Estado (europeización, globalización) así como por las nuevas condiciones internas, que la propia estrategia de cambio estructural ha contribuido a generar.

Un esfuerzo preliminar y probablemente no exhaustivo de identificación de componentes en una agenda para el gobierno estadual durante los próximos años en el ámbito de la estrategia de reconversión productiva, debería contemplar en principio los siguientes aspectos:

- *Regulación y governance de la red meso-económica.* Desarrollo de sistemas de monitoreo descentralizado, sistemas livianos de benchmarking, traspaso de recursos mediante contratos de desempeño y desarrollo de esquemas de incentivo y sanción que estimulen conductas que optimicen la relación entre costo y calidad de los servicios ofrecidos.
- *Desarrollo y perfeccionamiento de canales de comunicación y retroalimentación.* Desarrollo de capacidades y atribuciones de arbitraje en conflictos, no sólo al nivel estadual; optimización y desburocratización de canales de coordinación entre instancias mediante la incorporación de nuevas tecnologías comunicacionales con el apoyo de la industria local (intranet, portales informativos virtuales, sistemas infocomunicacionales);
- *Dedicación prioritaria a la articulación con niveles territoriales „superiores“.* Transmisión eficiente de prioridades estaduales y regionales (desde las CR) a nivel federal y europeo, a fin de optimizar el apalancamiento de recursos, evitando duplicación de canales y aportes; promoción de esquemas de intercambio horizontal al interior de estas redes, a través de la identificación y difusión de buenas prácticas con otras regiones europeas y la promoción de instancias de intercambio de experiencias y entrenamiento institucional.
- *Promoción de capacidades operativas a nivel territorial intermedio (regional).* Modernización de algunas instancias de alcance regional (KVR, Regierungsbezirk) fortaleciendo capacidades operativas; coordinación con la Conferencias Regionales para identificar áreas de sinergia y fragmentación o duplicación de tareas a niveles locales.
- *Evolución desde el énfasis en „capacity building“ al „market fostering“.* Sustitución paulatina de las transferencias directas a la oferta, por incentivos a la demanda por servicios precompetitivos; incorporación de indicadores „de mercado“ en los contratos de desempeño; sistematización de sondeos de demanda a través de estudios de mercado y *focus group*; promover „buenas prácticas“ institucionales para adecuarse a nuevas orientaciones del mercado y de tendencias competitivas globales.
- *Promoción del networking a nivel de usuarios de servicios precompetitivos.* Promoción de eficiencia colectiva y procesos de aprendizaje conjuntos a nivel de firmas; diferenciación entre la oferta de servicios del nivel meso-económico respecto de la oferta de consultoría privada, a partir de la posibilidad del primero de absorber costos de transacción asociados al networking microeconómico.
- *Neutralidad en el mercado de consultoría.* Garantizar competencia leal y condiciones de igual acceso al mercado a la oferta privada de consultoría y entidades meso PPP; desincentivar la incursión meso en servicios rutinarios de consultoría y servicios a las empresas.
- *Definición y monitoreo de desempeño y calidad de la gestión del propio nivel estadual.* Incorporar indicadores de desempeño a la gestión estadual, consistentes con aquellos definidos a las entidades mesoeconómicas en contratos de desempeño y sistemas de monitoreo.

Una interrogante no menor al examinar los desafíos futuros del gobierno estadual es si su actual estructura organizativa interna resulta funcional a la naturaleza del tipo de liderazgo que debe conformar.

En principio, parece poco probable que una organización estructurada básicamente en torno a la coordinación vertical al interior de sus Divisiones, y que exhibe más bien compartimentos estancos a nivel horizontal pueda desarrollar auténticas capacidades institucionales en el campo de la gobernabilidad de redes (*network governance*).

4. Paralelos y Contrastes con el Modelo Económico Chileno. Qué se puede aprender de uno y otro caso?

Dimensión y profundidad del desafío de cambio; estrategia y liderazgo del mismo, y condiciones de entorno, son identificados en este trabajo como la triada de rasgos constitutivos del proceso de cambio de NRW durante las últimas dos décadas. Su influencia ha determinado énfasis y prioridades que explican en buena medida los logros alcanzados desde una óptica de evaluación contingente, es decir respecto del rumbo que habría seguido la economía estadual en el hipotético escenario en que se hubiese dejado actuar libremente a las fuerzas de mercado, dadas las características estructurales – sociales, laborales, culturales- prevalecientes hasta antes de la crisis de los sectores productivos tradicionales hegemónicos, que sorprendió a vastas regiones del Estado mucho antes que a otras regiones en Alemania.

Respecto a otros procesos de restructuración económica, como el experimentado por la economía chilena en similar período, sin duda la estrategia asumida y la dinámica interna desencadenada presenta enormes diferencias. Chile representa en cierta medida la antítesis de la estrategia de liderazgo proactivo de parte del gobierno estadual y fortalecimiento de actores mesoeconómicos, adoptada en NRW.

Aventurar elementos para una comparación del proceso de cambio estructural de NRW con un modelo de desarrollo como el chileno requiere numerosas consideraciones previas, debido a las diferencias de contexto entre ambos casos, tales como la estructura productiva predominante y su evolución en las últimas décadas, la estructura de descentralización territorial político administrativa, los patrones de creación de riqueza y la distribución de la misma y lógicamente, el nivel de desarrollo económico relativo al momento de implantarse el modelo neoliberal en un caso y la estrategia de cambio estructural, en el otro

Sin embargo, desde la perspectiva de la competitividad, entendida como la capacidad de crecimiento sustentable en mercados crecientemente globalizados, resulta muy interesante constatar que ambas trayectorias exhiben logros indiscutibles, en tanto que sus actuales fortalezas, carencias y desafíos a futuro, pueden ser presentados como „perfectos opuestos“. En el caso chileno, el mayor desafío dice relación con la dimensión de „capacity

building“ a nivel meso, microeconómico y territorial. En NRW, la tarea a futuro parece estar más vinculada a la „accountability“ y al „market fostering“ a nivel mesoeconómico y territorial.

Al nivel meta, tanto en NRW como en Chile existe una alta valoración social por la actividad empresarial, y un amplio acuerdo en torno a los mecanismos de mercado como asignadores de recursos en la economía, con un papel regulador y subsidiario del Estado. Sin embargo, a este nivel deben señalarse a lo menos tres diferencias importantes.

Primero, el rol público de promoción activa de la actividad empresarial cuenta con un grado de legitimación social mucho mayor en el caso alemán, que se manifiesta en espacios de acción más amplios en los niveles territoriales estadual y local.

Segundo, el equilibrio alcanzado en NRW entre instancias representativas de los actores públicos, empresariales y trabajadores, provee una base para un vigoroso campo de acción mediante alianzas público privadas legitimadas socialmente, y „robustas“ frente a conflictos puntuales o coyunturas políticas o económicas. Como desventaja, en escenarios de cambio radical, tales estructuras pueden adoptar conductas inerciales o defensivas. En el caso de Chile, el gobierno ha promovido recientemente algunas iniciativas de diálogo social en el ámbito del fomento económico³³, relativamente adelantadas a nivel latinoamericano. Sin embargo, su acción hasta la fecha es más bien formal, esporádica y a lo sumo coyuntural, ya que carecen de la „densidad“ de la estructura de Cámaras empresariales y Sindicatos existente en Alemania, con equipos técnicos capaces de abordar temas estratégicos a mediano y largo plazo.

Tercero, la descentralización institucional y administrativa en Alemania introduce otra diferencia fundamental entre NRW y Chile, al existir en el primer caso una amplia distribución de competencias técnicas y profesionales a nivel público e institucional, a diferentes niveles territoriales, que posibilita que los acuerdos sociales e iniciativas nacionales o estaduales en ámbitos como el fomento económico, las relaciones laborales o la formación y capacitación de los recursos humano, puedan materializarse al nivel de los actores locales. Esta diferencia se advierte asimismo en el caso de los servicios financieros, altamente centralizados en Chile, desde el punto de vista administrativo y técnico

Al nivel macro, ambos casos ilustran experiencias de cambio estructural profundo en los tejidos productivos, que bajo circunstancias políticas y sociales muy diferentes han tendido a renovar en un caso y a posibilitar en el otro, posicionamientos económicos competitivos en mercados internacionales. Sin embargo, existen al menos dos dimensiones que reflejan diferencias relevantes. Una de ellas es la productividad media del trabajo, que en el caso

³³ Foro de Desarrollo Productivo, Centro Nacional de la Productividad y Calidad, Iniciativa para el Diálogo Social, todos ellos concebidas como instancias tripartitas entre el gobierno, empresarios y trabajadores.

chileno refleja una brecha creciente entre un segmento empresarial de mayor tamaño relativo, modernizado y competitivo internacionalmente, con un masivo número de empresas, normalmente pequeñas, rezagadas tecnológicamente y en gestión y con una inserción débil en los mercados factoriales y tejidos productivos³⁴. El segundo aspecto es la capacidad de creación de nuevas empresas, que no obstante tasas de crecimiento económico sustantivamente más altas en el caso chileno, muestra un mercado mayor dinamismo en el caso de NRW, lo que reflejaría la dispar oferta de mecanismos deliberados de apoyo, orientados a facilitar el acceso de empresas jóvenes a los mercados factoriales básicos, y también el hecho que estos mercados tiendan a operar más imperfectamente en el caso chileno.

Al nivel meso el contraste entre ambas experiencias se hace más que evidente, reflejando los contrastes ya mencionados al nivel meta, en la acumulación de capital social en uno y otro caso. En el proceso de reconversión y cambio estructural en NRW, los actores públicos responsables de las políticas de fomento económico han privilegiado deliberadamente la lógica de red, caracterizada por una riqueza de actores a nivel meso, con abiertas redundancias en tareas y roles y una alta descentralización. Ello ha sido posible gracias a la localización de competencias en la base institucional ya existente con anterioridad (cámaras, sindicatos, administración pública local, entidades financieras) enriquecida con la activación deliberada de nuevos actores al nivel local (instituciones meso, agencias de fomento locales), y al direccionamiento de recursos desde distintas fuentes para su ejecución preferente a ese nivel.

En la actualidad, los desafíos de la red institucional „meso“ en NRW responden básicamente a dos interrogantes: i) su validación de mercado, en la medida que el soporte público a su financiamiento tiende a racionalizarse; y ii) su capacidad de reacción y adecuación de oferta frente a nuevos requerimientos por parte de las empresas. Al gobierno estadual cabe una redefinición de su rol, hasta ahora esencialmente promotor y asignador de recursos, hacia una función de monitoreo y evaluación de impactos permanente, y otra de promoción de dinámicas sinérgicas al interior de la densa red mesoeconómica. Ambas funciones deben vincularse a mecanismos regulares de incentivos y sanciones. A este respecto, resulta interesante constatar que la experiencia de la institucionalidad de fomento económico chilena, muestra interesantes avances en aspectos como evaluación regular, monitoreo, y esquemas de concursos, incentivos y sanciones a las entidades mesoeconómicas que prestan servicios precompetitivos subvencionados a las empresas.

Finalmente, a nivel microeconómico debe señalarse en primer lugar la diferente profundidad de los mercados financieros, laborales, de información y de tecnología en uno y otro caso. En el caso chileno, estos mercados operan con mayores imperfecciones determinadas por asimetrías de información e indivisibilidades que afectan especialmente a las empresas de menor tamaño

³⁴ Péres y Stumpo (1999).

relativo. La opción chilena de implementar mecanismos correctores que operan por el lado de la demanda combinada con la relativa debilidad de instituciones intermediarias y la fuerte centralización de la oferta de servicios financieros y no financieros, sesga en definitiva contra las empresas de menor tamaño relativo, trayectoria, o capacidades internas para utilizar efectivamente tales mecanismos. El esquema chileno presenta además una carencia significativa en relación a la promoción del emprendimiento, o las fases „seed“ y „start up“ de la creación de empresas, durante las cuales las dificultades de acceso a los mercados clave son aún mayores, debido a la falta de historia de la empresa y al mayor riesgo de insolvencia en esta etapa.

Un segundo ámbito del entorno microeconómico de las empresas tiene que ver con sus dinámicas de cooperación o capacidad de conformar alianzas o redes para solucionar problemas comunes o desarrollar iniciativas conjuntas. Tradicionalmente se ha invocado el relativo aislamiento y desarticulación de las empresas en América Latina, y la precariedad de sus redes de cooperación, en contraste con la experiencia europea, con larga tradición de especialización y articulación de empresas a nivel territorial.³⁵

Los casos de Chile y NRW responden sólo parcialmente a estos respectivos arquetipos regionales. En NRW ha predominado tradicionalmente la gran empresa industrial, y sólo recientemente ha habido una revaloración de la Pyme en el marco de la estrategia de cambio estructural. Chile, por su parte ha desarrollado mecanismos explícitos de apoyo a la asociatividad entre Pymes y un esquema institucional que privilegia la vinculación de las pequeñas empresas con entidades de representación gremial e instituciones intermediarias de apoyo³⁶. Sin embargo, como ya se señaló, la consideración exclusiva de instrumentos activados desde la demanda, si bien salvaguarda la participación y compromiso de las empresas usuarias de los mismos, y contribuye a evitar concepciones autoreferentes en los programas, no estimula las iniciativas de articulación con otros actores institucionales, especialmente al nivel local, tales como municipios u otras entidades.

Es claro que la articulación institucional no siempre surge como un fenómeno espontáneo, debido a costos de transacción y la relativa mayor complejidad de programas con participación multiinstitucional, en contraste con la simplicidad de la utilización individual de instrumentos „demand-driven“. La experiencia reciente de NRW, debido al proactivo apoyo estadual a la institucionalidad meso y el alto grado de descentralización, es prácticamente la opuesta. Esta constatación deja al descubierto la importancia del capital social distribuido en el territorio, como condición de superación de las tradicionales imperfecciones en los mercados factoriales básicos.

³⁵ Vease por ejemplo Musyck y Schmitz (1993).

³⁶ Vease Maggi (1999).

1. Referencias Bibliográficas

Agencia de Fomento de NRW (GfW des Landes NRW). Website, e informes periódicos, 1998, 1999, Düsseldorf.

Bandermann, Kay (1995). Back to the Future. Komunalverband Ruhrgebiet, Essen.

Blotevogel, Hans (1998). The Rhine-Ruhr Metropolitan Region: Reality and Discourse. En *European Planning Studies*, Vol.6 Nro.4, Carfax Publishing.

Blotevogel, Hans (1998). Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr. Institut für Landes und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW. Dortmund.

Danielzyk, Rainer (1992). Gibt es im Ruhrgebiet eine „postfordistische Regionalpolitik“?. En *Geographische Zeitschrift* 80 (Sonderdruck).

Dussel, Enrique. Experiencias internacionales de industrialización regional. En Dussel, E. y Ruiz, C. (eds., 1999). *Dinámica Regional y Competitividad Industrial*. UNAM, Fundación Ebert. Editorial Jus, México DF.

Esser, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk y Meyer-Stamer, Jörg (1996). *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*. Frank Cass, Londres

Funder, Maria. Industrielle Beziehungen und regionaler Strukturwandel. Das Beispiel „ruhrgebiet“ im Spiegel der Literatur. En *Arbeit Heft 1*, Jg. 5 (1996). Bochum.

Fürst, Dietrich (1999). Regionalization in Germany and Mexico. En *Nord-Süd Aktuell*, 3. Quartal, Berlin.

Fürst, Dietrich; Kilper, Heiderose (1995). The Innovative Power of Regional Policy Networks: A Comparison of Two Approaches to Political Modernization in NRW. *European Planning Studies*, Vol. 3 N°3.

Heinze, Rolf; Helle, Erwin; Hilbert, Josef, et.al. (1996). *Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation. NRW im Wandel*. Leske + Budrich. Opladen.

Heinze, Rolf; Voelzkow, Helmut (eds., 1997). *Regionalisierung der Strukturpolitik in NRW*. Westdeutscher Verlag, Opladen.

Heinze, Rolf; Hilbert, Josef et.al. Industrial clusters and the governance of change: Lessons from NRW. En Braczyk, H-J; Cooke, P. y Heidenreich, M. (1998). *Regional Innovations Systems*. UCL Press. Londres.

Kielper, Heiderose; Latniak, Erich; Rehfeld, Dieter; Simonis, Georg (1994). *Das Ruhrgebiet im Umbruch*. Leske + Budrich, Opladen.

Krull, Wilhelm; Meyer-Krahmer Frieder (eds.,1996). Science and Technology in Germany. Cartermill Publishing, Londres.

Landsberg, Alexandra (1999). Region Ruhr. Die Zukunft machen. Fraktion Bündnis90/Die Grünen. Landtag NRW, Düsseldorf.

Maggi, Claudio (1999). El caso de las políticas de fomento a la Pyme. En Presente y Futuro de las Relaciones Público-Privadas en Chile, Flacso, Santiago de Chile.

Meise, Torsten (1998). Strategien der Region. Lit Verlag, Münster.

Messner, Dirk (1997). The Network Society. Frank Cass, Londres.

Meyer-Stamer, Jörg y Wältring, Frank (2000). Beyond the Myth of the Mittelstand Economy. The Institutional Environment Supporting SMEs in Germany. Paper para Proyecto Cepal-GTZ. Duisburg.

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes NRW, (1992). Regionalisierung: Neue Wege in der Strukturpolitik Nordrhein-Westfalens.

Musyck, B.; Schmitz, Hübert. (1993). Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for DCs?. IDS, Discussion Paper 324, Brighton.

Noll, Wulf; Scharfenorth, Karin. Dezentrale Industriepolitik und Unternehmen. En Weber, H. y Streich, B. (eds. 1997). City Management. Westdeutschen Verlag, Opladen.

Peres, Wison; Stumpo, Giovanni (1999). Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe en el nuevo modelo económico. Documento de Trabajo, Cepal, Santiago de Chile

Porter, Michael (1999). The microeconomic foundation of economic development and competitiveness. En Wirtschaftspolitische Blätter 3/1999. Berlin.

Portratz, Wolfgang (1997). Changing Regional Industrial Policy. An Experiment and its Outcomes: the Case of Northrhine-Westphalia. Mimeo, IAT, Gelsenkirchen.

Sabel, Charles. Discussing Evaluation in a World of Discursive Standards: Assessing the NIST Centers. En Shapira, P. y Youtie, J. (1995). Evaluating Industrial Modernization. Georgia Institute of Technology, Atlanta.

Schertler, Andrea y Stolpe, Michael (2000). Venture Mania in Europe: Its Causes and Consequences. Discussion Papers N°358, Institut für Weltwirtschaft Kiel. Kiel

Sternberg, Rolf; Behrendt, Heiko; Seeger, Heike y Tamásy, Christine (1996). Bilanz eines Booms. Wirkungsanalyse von Technologie und Gründerzentren in Deutschland. Dortmunder Vertrieb für Bau und Planungsliteratur. Dortmund.