



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

SECRETARÍA DE 
Descentralización

AGENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO EN ALEMANIA

Experiencias inspiradoras
para el desarrollo regional en Perú

Serie Documentos de Trabajo

EL PERÚ PRIMERO



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

SECRETARÍA DE 
Descentralización

AGENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO EN ALEMANIA

Experiencias inspiradoras
para el desarrollo regional en Perú

Serie Documentos de Trabajo

EL PERÚ PRIMERO

AGENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO EN ALEMANIA: EXPERIENCIAS INSPIRADORAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN PERÚ

Secretaría de Descentralización

www.secretariadedescentralización.gob.pe

Responsable y elaboración de contenidos:

Mesopartner, por encargo de la Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la GIZ.

Coordinación y Supervisión:

Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la GIZ.

Diseño y diagramación:

NevaStudio

Tomas Ramsey 762, Magdalena del Mar.

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	11
1 Introducción	15
1.1 Contexto del estudio	15
1.2. Objetivo del estudio	16
1.3. Metodología del estudio	16
1.4. Estructura del estudio	20
2. El marco referencial de la política regional en Alemania	21
2.1. Clarificación terminológica	21
2.2. Marco constitucional – Política regional en un Estado federal	22
2.3. Rol de la Política Regional Europea	25
2.4. Objetivos del desarrollo regional a lo largo del tiempo	26
2.5. Evaluación e investigación acompañante	28
2.6. La región como nueva entidad para la promoción del desarrollo	29
2.7. Resumen intermedio sobre el desarrollo regional en Alemania	38
3. Agencias Regionales de Desarrollo en Alemania	40
3.1. Diferentes denominaciones	40
3.2. Diferentes tipos de ARD	40
3.3. Formación de profesionales para el desarrollo regional	43
4. Estudios de caso: Münsterland y Lausitz	45
4.1. Criterios y resultado de la selección	45
4.2. Descripción del contexto socioeconómico de Münsterland vs. Lausitz	48
4.3. El caso Münsterland	55
4.4. El caso Lausitz	71
4.5. Aprendizajes en comparación	84



5. Consideraciones finales y recomendaciones	85
5.1. La región como nivel de acción adecuado para el desarrollo territorial	85
5.2. Importancia de la auto organización de la región	86
5.3. Combinación inteligente de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba	87
5.4. Enfoque de hélice múltiple	88
5.5. Misión, visión y el marketing regional	89
5.6. Integración de los diferentes campos de acción	89
Anexos	91
Bibliografía	95

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Temáticas para las entrevistas	19
Ilustración 2: Unidades gubernamentales de Alemania	23
Ilustración 3: Emergencia de la región como nueva entidad del desarrollo económico	30
Ilustración 4: Regiones y agencias de desarrollo en Renania del Norte-Westfalia	32
Ilustración 5: Regiones en el Estado Federado de Brandemburgo	34
Ilustración 6: Núcleos de crecimiento regional en Brandemburgo	35
Ilustración 7: Región Económica Lausitz	37
Ilustración 8: Interacción institucional para el desarrollo regional	38
Ilustración 9: Ubicación de las regiones estudiadas	45
Ilustración 10: Regiones del estudio según la tipología de regiones	49
Ilustración 11: Ámbitos de trabajo de la Asociación Münsterland	56
Ilustración 12: Gobernanza de la Agencia Münsterland	58
Ilustración 13: Personal Münsterland e.V.	60
Ilustración 14: El rol de la agencia entre ejecución y motivación	63
Ilustración 15: Coordinación con los actores local y regionales	66
Ilustración 16: Áreas estratégicas de actuación de la Agencia Energética del Lausitz	75
Ilustración 17: Coordinación entre los actores regionales y la agencia Lausitz	78



LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Comparación de las opciones organizativas para la promoción empresarial	41
Tabla 2: Formas organizativas de desarrollo económico o agencias de desarrollo	42
Tabla 3: Criterios de selección de las Regiones y Agencias	47
Tabla 4: Indicadores para ilustrar las diferencias regionales	52

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: Marco conceptual para transferir políticas de desarrollo regional	91
Anexo 2: Personas entrevistadas	92
Anexo 3: Guía de entrevistas	94



LISTA DE ABREVIACIONES

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AfD	Alternative für Deutschland (Partido populista de derecha)
ARD	Agencia Regional de Desarrollo
AWM	Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftsförderung Münsterland (Grupo de trabajo para la promoción económica en la región Münsterland)
BB	Brandemburgo
BMBF	Bundeministerium für Bildung und Forschung (Ministerio de Educación e Investigación)
BTU	Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (Universidad Tecnológica de Brandemburgo)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft (Ministerio Federal de Economía)
DDR/ RDA	Deutsche Demokratische Republik (República Democrática de Alemania)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund (Confederación de Sindicatos de Alemania)
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Instituto Alemán de Investigación Económica)
DLR	Deutsche Luft und-Raumfahrt (Instituto de Investigación para los Estudios de Aviación y Espaciales)
e.V.	Eingetragener Verein (Asociación registrada)
ETC	Empleados y equivalentes a tiempo completo
EU/ UE	Europäische Union (Unión Europea)
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social Europeo
GIZ	Gesellschaft für International Zusammenarbeit (Agencia de Cooperación Técnica de Alemania)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Sociedad con responsabilidad limitada)
GRW	Gemeinschaftsinitiative zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Tarea común para la mejora de la estructura económica regional)
GRWG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur” (Ley sobre la tarea común para la mejora de la estructura económica regional)
IBA	Internationale Bauausstellung (Exposición internacional de construcción)
IAAS	Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (Instituto de Investigación para la Transformación Sostenible)

IHK	Industrie- und Handelskammer (Cámara de Industria y Comercio)
iRL	Innovationsregion Lausitz (Región de Innovación Lausitz)
I&D	Investigación y Desarrollo
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Instituto de Investigación Económica de Halle)
NRW	Nordrhein-Westfalen (Norte Renania-Westfalia)
NUTS	Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
OWL	Ost-Westfalen-Lippe (Región de Norte Renania-Westfalia)
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros del Perú
PIB/ PBI	Producto Interior Bruto o Producto Bruto Interno
PPP	Public private partnership (alianza pública privada)
RIK	Regionales Entwicklungskonzept (Plan Regional de Desarrollo)
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Instituto de Investigación Económica de Renania)
RWK	Regionale Wachstumskerne (Núcleos regionales de crecimiento)
SD	Secretaría de Descentralización del Perú
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VWE	Verbund der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften der Landes Nordrhein-Westfalen (Corporación de las Agencias de Promoción Económica y Desarrollo en el Estado Federado de Norte Renania-Westfalia)
WFBB	Wirtschaftsförderung Brandenburg (Corporación del Fomento Económico de Brandemburgo)
ZIM	Zukunftsinitiative Montanregionen (Iniciativa de futuro para las regiones de minería de carbón y de industria de acero)
ZIN	Zukunftsinitiative für die Regionen in NRW (Iniciativa de futuro para las regiones de Renania del Norte -Westfalia)



RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio presenta experiencias para inspirar el proceso actual de descentralización del Perú. Alemania tiene una amplia experiencia en el desarrollo regional. En el centro están las Agencias de Desarrollo Regional (ARD), es decir, organizaciones de coordinación y planificaciones de las actividades de fomento del desarrollo de una región.

La política regional alemana está marcada por la forma de Estado federal. Siguiendo al principio de subsidiariedad, los Estados federados (*Länder*) y los Gobiernos locales son responsables de fomentar la equivalencia de las condiciones de vida en las diferentes partes del país. La integración en la Unión Europea impone límites estrictos a la subvención de empresas a través de la ley sobre ayudas estatales. No obstante, las regiones estructuralmente débiles de Alemania se benefician de los Fondos Estructurales europeos. Pero el fomento de desarrollo no se limita a regiones con problemas, sino en el contexto de la creciente competencia entre regiones también las regiones económicamente fuertes necesitan esforzarse para mantener su competitividad territorial.

Las ARD emergieron de una combinación de iniciativas colectivas de actores locales (desde abajo) y de intervenciones a través de los niveles gubernamentales como el Estado Federado y el Gobierno federal (desde arriba). Hay agencias puramente públicas y otras de alianza pública y privada. Las formas jurídicas más frecuentes son la asociación cívica y la sociedad de responsabilidad limitada. Parte de la reciente profesionalización de la promoción del desarrollo es la oferta de cursos y certificados de formación de los técnicos de las agencias.

Para ilustrar la gran diversidad de ARD en Alemania, se eligieron dos regiones bien distintas. Como representante de los Nuevos Estados federados se presenta la región Lausitz, región ubicada en el extremo sureste del país que está en un proceso de transformación profunda debido a que los sectores dominantes de la economía son la minería y generación eléctrica en base de lignito, un combustible altamente dañino para el clima, que Alemania quiere eliminar gradualmente. El otro ejemplo es la región de Münsterland, en el oeste de Alemania, que ya en 1980 dominó con éxito el proceso de cambio estructural y se encuentra entre las regiones más prósperas.

Se analiza a las ARD en ambas regiones según su capacidad de responder a los retos específicos de su contexto: La *Sociedad de la Región Económica del Lausitz* es de reciente creación y carácter público. Se enfrenta con el reto de canalizar grandes fondos de políticas estructurales en muy corto tiempo. Allí la base institucional de las organizaciones claves para el desarrollo económico – empresas, cámaras, asociaciones y universidades – es comparablemente más débil. La ARD Lausitz se encuentra en un proceso de dialogo de múltiples actores para definir su propio enfoque estratégico para el futuro de la región.

La *Asociación Münsterland* nació de la iniciativa privada y tiene una trayectoria de varias décadas. La ciudad de Münster, los cuatro distritos, la Cámara de Industria y Comercio y más de 200 empresas individuales son



miembros de la asociación. A lo largo de los años, la asociación se ha ganado una reputación entre todas las partes interesadas y el gobierno del estado le ha encargado la elaboración del plan de desarrollo regional. Sin embargo, no reclama un papel de liderazgo, sino que se ve a sí misma como coordinadora e integradora de diversas iniciativas. En este contexto, se realizó la declaración de misión regional y la marca.

Ambos casos evidencian la gran variedad de contextos y condiciones que marcan la creación de estas instancias; por esta razón, consideramos que pueden inspirar soluciones innovadoras para el contexto peruano.

La experiencia alemana anima a delimitar las regiones de una forma más pragmática. A la hora de determinar una región, se reconoce dimensiones culturales, económicas y administrativas. A su vez, los ámbitos de actuación de una ARD no deben restringirse a fronteras administrativas, sino más bien entender los límites como permeables. Es llamativo que la región económica Lausitz integra distritos de dos Estados federados distintos.

El desarrollo regional depende de la activación de los potenciales endógenos. Esto depende de la capacidad de auto organización de los actores. La ARD Münsterland muestra una impresionante agilidad para formar parte y ser articuladora de una red dinámica de actores. En ciertos temas, como la región de salud, la ARD colabora, pero deja el protagonismo a otros actores como a la Universidad de Ciencias Aplicadas Münster. Por otro lado, la ARD Lausitz se enfrenta con el reto de interrelacionar los polos locales de desarrollo e integrar las competencias diversas en una estrategia de desarrollo regional.

A la vez, ambas ARD deben ser cuidadosas de aplicar el principio de subsidiariedad y dejar al nivel local su necesaria autonomía para inteligentes soluciones locales. En general, las agencias deben distinguirse por ser una membrana y un catalizador de impulsos desde arriba y desde abajo.

Siguiendo al enfoque múltiple hélice, las autoridades públicas, el sector privado y la academia deben trabajar juntas. Mediante la formación de especialistas y a través de la transferencia de conocimiento a las empresas, las universidades y centros son claves para el desarrollo. En Alemania, las Universidades de Ciencias Aplicadas se mostraron muy capaces de asumir este compromiso de la academia para el desarrollo regional.

Una ARD es la unidad apropiada para impulsar los procesos de crear una visión compartida de los actores regionales. Sin una intención clara y motivadora, la ARD estaría en peligro de agotarse en proyectos individuales. Esta intención estratégica debe basarse en las existentes ventajas competitivas de la región, fomentarla y reforzarla sistemáticamente a través del diálogo y del aprendizaje de las partes interesadas. El Diálogo del Futuro (Lausitz) y la iniciativa de marca (Münsterland) representan ambos enfoques, que apuntan a la formación de la identidad de la región. Se espera que la investigación acompañante del diálogo en Lausitz, provea nuevos formatos participativos para que múltiples grupos de actores se sientan partícipes de los procesos iniciados.

Un enfoque unilateralmente económico no es suficiente de hacer una región más atractiva e innovadora. Una estrategia de desarrollo regional debe ser sensible a los impactos sociales y ambientales del crecimiento

económico. La transformación estructural requiere un cambio social y la cooperación y el trabajo en red efectivos de los actores, así como la reintegración de las personas que se han salido del sistema. De esta forma las ARD aportan de forma muy concreta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El caso alemán es poco extrapolable a la realidad peruana, no se puede “copiar” el modelo de agencias, pero sí puede ayudar a generar las reflexiones e inspiraciones necesarias para introducir cambios y prácticas concretas orientadas al desarrollo de los territorios peruanos.

Este enfoque está alineado con los esfuerzos de la Unión Europea por presentar su Política Regional como “...una posible inspiración para países externos de la UE”, lo cual se ha concretado con países como China, Brasil y Turquía. Así, existen orientaciones metodológicas importantes para la transferencia de experiencias de Alemania hacia el Perú. Por ende, se requiere la creación de un marco propicio de colaboración y de un diálogo de aprendizaje entre los promotores del desarrollo territorial en Alemania y Perú.



1

INTRODUCCIÓN

1.1 Contexto del estudio

El Programa de Buena Gobernanza de la Cooperación Alemana implementado por la GIZ está apoyando a la Secretaría de Descentralización (SD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) del Perú en su proceso de descentralización. Un proyecto concreto es el establecimiento de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) como mecanismos de coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental a fin de que promuevan el fortalecimiento de capacidades a nivel regional y fomenten la articulación de los sectores público-privado.

Siendo el concepto de ARD nuevo para el proceso de descentralización del país, es necesario conocer experiencias internacionales exitosas de diseño y modelos de operación de cada una de ellas, que permita a la Secretaría de Descentralización (SD) identificar aquellos elementos innovadores que pudieran ser aplicables a la realidad peruana.

Una referencia internacional es Alemania, y con este estudio se pretende sistematizar modelos de gobernanza, institucionalidad y herramientas, entre otras variables, de las ARD alemanas para aportar a la construcción del concepto y modelo peruano. La experiencia alemana complementará el estudio de ARD en otros países europeos y latinoamericanos realizadas por la SD como parte del proceso de diagnóstico.

Este estudio parte de la idea que la transferencia de políticas y de instituciones es un proceso complejo. Esto es aún más relevante cuando se compara la experiencia de Alemania – un país europeo, con un Estado federal y una economía líder al nivel mundial – con el Perú – país latinoamericano, con un estado unitario descentralizado y una economía emergente.

La extensión del Perú es aproximadamente 3,5 veces más grande que Alemania; mientras Alemania tiene una población aproximadamente 2,5 veces más grande del Perú. Alemania se constituye por dieciséis (16) estados federados, mientras el Perú se divide en veinticuatro (24) departamentos o regiones. El Producto Interior Bruto (PIB) per cápita alemán es casi siete (7) veces más alto que el equivalente peruano; el valor actual del PBI per cápita del Perú equivale al alemán del año 1975.¹

Reconociendo estas diferencias no creemos en una transferencia de buenas prácticas de forma directa de Alemania al Perú. En cambio, empleamos en este estudio el término *experiencias inspiradoras* las cuales parten

1 Cálculos propios basados en <https://datos.bancomundial.org>.

de la idea de un diálogo de aprendizaje entre los promotores de desarrollo territorial en Alemania y Perú. Este enfoque está alineado con los esfuerzos de la Unión Europea de presentar a su Política Regional como “...una posible inspiración para países externos de la UE” (Unión Europea, 2009). Hay varios estudios académicos sobre la transferencia de política regional europea a países como China, Brasil y Turquía (D browski, Musia kowska & Polverari, 2018a; Ertugal, 2018; Dolowitz & Marsh, 2000), los cuales nos dan orientaciones metodológicas importantes para la transferencia de experiencias de Alemania hacia el Perú. Las siguientes preguntas guía pueden ayudar a crear un marco propicio de la colaboración (Ertugal, 2018; Dolowitz & Marsh, 2000):

- ¿Quiénes son los actores clave involucrados?
- ¿Cuáles son sus intenciones?
- ¿Cuáles son los elementos de la política transferida?
- ¿Cuál es la fuente de la transferencia de la política?
- ¿Qué son las condiciones habilitadoras?

Estas preguntas deberían ser respondidas por parte de las Secretaría de Descentralización y la Cooperación Internacional (GIZ, AECID), y aplicadas también a los actores involucrados en Alemania. Además, estas preguntas pueden servir para preparar un viaje de estudio a Alemania y manejar las expectativas tanto de la parte peruana como la alemana.²

1.2. Objetivo del estudio

El objetivo de este estudio es brindar una información sistematizada a los tomadores de decisión en Perú sobre las experiencias y la institucionalización de las políticas vinculadas al desarrollo regional y, en particular, a los temas de innovación y competitividad, para que pueda tomarse el caso alemán como una experiencia inspiradora a la hora de diseñar e implementar las Agencias Regionales de Desarrollo en el Perú.

1.3. Metodología del estudio

1.3.1. Análisis de contexto

El estudio comenzó con una revisión sistemática de las publicaciones académicas y técnicas sobre el desarrollo regional y las ARD en Alemania. En el país hay una gran diversidad de instituciones regionales responsables del diseño y la implementación de políticas de desarrollo. También existe una gran variedad de denominaciones y

2 En el Anexo 1 se presenta un marco que detalla las preguntas guía que fueron utilizadas en la investigación reciente sobre la transferencia de políticas regionales europeas a países terceros.

formas jurídicas. Así, se entiende el término “Agencias Regionales de Desarrollo” más como la denominación de un concepto que de un modelo institucional específico.

Una gran parte de las ARD están vinculadas con la “promoción económica” (“Wirtschaftsförderung”), aunque actualmente se observa una ampliación del espectro temático incluyendo temas como ciencia, cultura, energía o turismo. También por la relevancia de los fondos estructurales de la Unión Europea (FEDER, FSE) y la influencia de la bibliografía anglosajona (Webb & Collis, 2000; Damborg, Danson & Halkier, 1998; Gibbs, 1998), se nota una creciente aceptación del término “desarrollo regional” (Chilla, Kühne & Neufeld, 2016) en Alemania. La Agenda 2030 con los Objetivos Mundiales de Desarrollo Sostenible (ODS) repercute también al nivel regional y local³ (Cunningham & Wältring, 2017).

La identificación y sistematización de la bibliografía se concentrará en las temáticas siguientes con referencias a publicaciones ejemplares.

- Transferencia de políticas regionales (D browski, Musia kowska & Polverari, 2018b; D browski *et al.*, 2018a; Ertugal, 2018; Gándara & Klein, 2015; Unión Europea, 2009; Dolowitz & Marsh, 2000)
- Trabajos conceptuales sobre ARD (Meyer-Stamer, 2007)
- Introducción a la promoción económica en Alemania (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2018; Lahner, 2016; Lahner & Neubert, 2016; von Wallenrodt, 2015; Meyer-Stamer, 2005)
- Programas nacionales y europeos de la política regional (FEDER, FSE, GRW): (Brachert, Buch, Dettmann, Heimpold, Titze & Weyh, 2018; BMWi, 2016; Chilla *et al.*, 2016; Bade, Bornemann, Breuer & Rautenberg, 2012)

Una particularidad de la política regional en Alemania es la llamada “investigación acompañante” (“wissenschaftliche Begleitforschung”). Se refiere a un tipo de investigación aplicada que se utiliza para conceptualizar y explorar empíricamente proyectos o programas modelo financiados con fondos públicos, generalmente temporales, impulsados por la innovación. La referencia a estos estudios (Bade *et al.*, 2012; Danielzyk & Wachten, 2006; BMBF, 2005) ayuda a la reflexión sobre las lecciones aprendidas.

Finalmente, nos basamos también en dos estudios anteriores dedicados explícitamente a la transferencia de políticas regionales desde Alemania hacia Latinoamérica (Meyer- Stamer, 2007; von Haldenwang, 2000).

3 Por ejemplo, dos municipios del Münsterland participan en un proyecto modélico “Global Nachhaltige Kommune (Comuna Global Sustentable) del Estado Federado de Norte Renania-Westfalia.



1.3.2. Estudios de caso

Para ilustrar la experiencia de las ARD se decidió estudiar dos regiones, dos ARD y sus Estados Federados como ejemplos. Se eligieron las regiones Lausitz y Münsterland bien distintas en su ubicación geográfica, estructura y dinámica socioeconómica e institucionalización de sus ARD. La región Lausitz está ubicada en los Nuevos Estados Federados (Neue Länder), concretamente bordea las fronteras de los Estados de Brandemburgo y Sajonia, mientras la región Münsterland forma parte del Estado más poblado de Alemania, Renania del Norte-Westfalia, ubicada en la parte occidental del país. En el centro del estudio están las ARD seleccionadas, es decir, la *Sociedad Región Económica Lausitz* (Wirtschaftsregion Lausitz GmbH) y la *Asociación Münsterland* ("Münsterland-Verein").⁴

Su comparación permite describir de una forma entendible, especialmente para personas foráneas, la gran diversidad de realidades y políticas de desarrollo territorial en Alemania. Aunque nos concentramos en la presentación de dos ARD, vamos a explicar la interrelación de las diversas organizaciones del nivel europeo, nacional, estado federal, regional y local.

Una ventaja del análisis de estas dos regiones es la disponibilidad de varios estudios técnicos sobre las economías regionales y las ARD:

- Lausitz - (Fronde, Budde, Dehio, Janßen-Timmen, Rothgang & Schmidt, 2018; Land Brandenburg, 2018; Wirtschaftsregion Lausitz GmbH, 2018; Lange & Krüger, 2017; Arndt & Schwienbacher, 2014; Kluge, Lehmann, Ragnitz & Rösel, 2014; Borchardt, Karg & Knetsch, 2013) y
- Münsterland - (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2018; NRW-Bank- Research, 2018; Arndt & Schwienbacher, 2014; Münsterland e.V., 2011)

1.3.3. Trabajo de campo

La investigación se basa en fuentes primarias a través de visitas a las dos regiones y entrevistas con representantes de las ARD de Lausitz y Münsterland. En cada región los investigadores identificaron y entrevistaron a los actores de las ARD (gerencia, personal técnico y representantes de los órganos de vigilancia) así como a otros actores clave para el desarrollo regional del sector público, privado y de la sociedad (incluyendo los sindicatos). Además, se hizo entrevistas con representantes de los niveles superiores (Estado y Federal), la lista de las personas entrevistadas se incluye como Anexo 2.

4 Para facilitar la lectura usamos en este estudio también Agencia Lausitz o Agencia Münsterland respectivamente. No obstante, cuando nos referimos a aspectos legales y formales usamos los términos asociación o sociedad. En forma breve usamos igual el acrónimo ARD sin mencionar la región, cuando el contexto territorial es obvio.

Para relevar la información, se realizaron entrevistas semi-estructuradas (Ayres, 2008). Las entrevistas semi-estructuradas son una técnica muy utilizada en las investigaciones sobre desarrollo. A diferencia de las entrevistas formales, que siguen un formato rígido con una serie de preguntas establecidas, las entrevistas semi-estructuradas se centran en temas específicos que son abordados como si fuera una conversación. Suelen ser la mejor manera de averiguar las motivaciones que subyacen detrás de las decisiones y los comportamientos de las personas, así como sus actitudes y creencias, y las consecuencias que han tenido en sus vidas políticas o acontecimientos concretos. A menudo proveen información valiosa, que el investigador no contemplaba. Y tanto si se entrevista a una alcaldesa, a un funcionario, o a un empresario, hay algunos consejos y técnicas para sacar el mejor provecho de la conversación.

Para el estudio se ha preparado una guía de entrevista que se estructura en cuatro campos centrales.



Fuente: Elaboración propia

1.4. Estructura del estudio

El estudio se estructura en cinco capítulos. Este capítulo 1 explica el contexto y la metodología de la investigación. El siguiente capítulo 2 da el panorama de las políticas de desarrollo regional en un contexto multinivel, y distingue entre las experiencias de los Estados Federados de la Vieja Alemania Federal (Bundesrepublik) y de los Nuevos Estados Federados creados después de la Unificación en el territorio de la antigua RDA (República Democrática de Alemania, DDR según las letras en alemán). Allí se explica también la importancia de las regiones como nueva entidad del fomento del desarrollo. El capítulo 3 se dedica específicamente a las ARD en Alemania y a presentar diferentes tipologías. En el capítulo 4 se explica la selección de los dos casos regionales –Lausitz y Münsterland–, se sistematiza los aspectos organizacionales y se explica su génesis y su actuar en el contexto socioeconómico y regional actual. El estudio concluye en su capítulo 5 con unos aprendizajes de las ARD de Alemania relevantes e inspiradoras para el debate sobre la descentralización de la gestión del desarrollo territorial en el Perú.



2

EL MARCO REFERENCIAL DE LA POLÍTICA REGIONAL EN ALEMANIA

2.1. Clarificación terminológica

Desarrollo regional (Regionalentwicklung) no es un término habitualmente usado en Alemania.⁵ Cuando se habla del conjunto de las actividades de fomento económico territorial se usa el término *promoción económica* (Wirtschaftsförderung) (Lahner & Neubert, 2016; von Wallenrodt, 2015; Meyer-Stamer, 2005; Sievert, 1995). Este término es parecido a lo que la Unión Europea denomina *política regional*, es decir el apoyo a la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en regiones y ciudades.⁶ La promoción económica se limita exclusivamente al sector económico, y a las medidas a nivel regional para influir en las decisiones de inversión y la ubicación de empresas y hogares dentro del sistema regulatorio legal, pero no su diseño (política de gobernanza económica/Wirtschaftsordnungspolitik).

Importante para el fomento del *desarrollo regional* son también el *ordenamiento territorial* y la *planificación territorial* (Raumordnung / Raumplanung) que tienen una base jurídica y forma de organización propia, separada de la promoción económica. Hasta ahora, el *ordenamiento territorial* y la *promoción económica* regional han funcionado como sistemas relativamente independientes. Además, existen considerables conflictos de objetivos entre los dos sistemas: la política económica se orienta principalmente a aumentar el crecimiento, el atractivo como emplazamiento empresarial y la prosperidad económica, mientras que la ordenación del territorio persigue objetivos más normativos en las esferas social y ecológica (Beck & Meyer, 2014). Por otra parte, hay solapamientos considerables en la comercialización de terrenos comerciales o en la planificación de infraestructuras. Por lo tanto, los promotores económicos ven la necesidad y las oportunidades de una coordinación más estrecha de ambas áreas políticas (Beck & Meyer, 2014). Especialmente en la promoción de los factores de localización blandos, todavía existe un potencial de sinergia que no se ha aprovechado en gran medida.

La planificación regional sirve como ordenamiento regional para la concreción, integración técnica y aplicación de los objetivos de las regiones. Por lo tanto, la *planificación regional* ocupa una posición intermedia entre la

5 Algunas excepciones son Chilla, Kühne and Neufeld (2016), Sternberg (2000), Fromhold-Eisebith (1999), Grabher (1994).

6 https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/investment-policy/ (Recuperado el 21.12.2018).

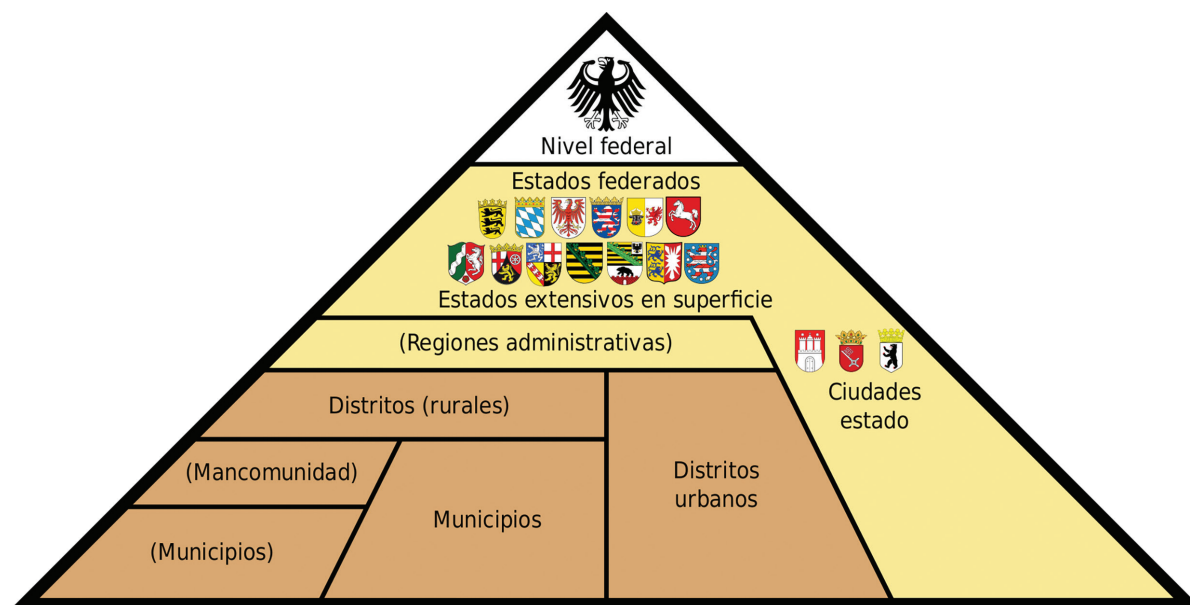
planificación nacional (desarrollo estatal) y el desarrollo comunitario municipal. En el texto siguiente utilizamos el término *desarrollo regional* para expresar un enfoque de políticas de fomento más amplio que abarca la *promoción económica*, pero también otros aspectos relevantes para la calidad de vida (“buen vivir”) de la población de una región.

2.2. Marco constitucional – Política regional en un Estado federal

En Alemania, las políticas del *desarrollo regional* están organizadas en el marco de los diferentes niveles de gobierno del Estado federal:

- El Gobierno federal (en alemán: Deutsche Bundesregierung) es el poder ejecutivo de la República Federal Alemana.
- Los Estados federados⁷ no son meras provincias, sino auténticos Estados. Sus Gobiernos tienen una amplia soberanía que ejercen mediante sus propios poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. Cuentan con su Constitución, que está subordinada a las directrices de la Ley Fundamental que rige a todo el país, con el fin de que todos los alemanes tengan los mismos derechos y obligaciones y que sus condiciones de vida sean equivalentes. El tamaño y la población de los Estados federados es muy diferente, desde la ciudad portuaria de Bremen, con menos de un millón de habitantes, hasta Norte Renania-Westfalia, que con sus casi 18 millones y su poderío económico podría ser un Estado independiente.
- Los Gobiernos locales (municipios, ciudades, comunidades rurales, etc.), corresponden al nivel del municipio (Gemeinde) y son el escalón más bajo; todos ellos son parte de un nivel superior de la administración, ya sea distrito (Kreis), estado (Land) o nivel federal (Bund). También pueden abarcar uno de esos niveles, como es el caso de las ciudades no adscritas o distritos urbanos (kreisfreie Städte) y las ciudades-estado (Stadtstaaten - Berlín, Bremen y Hamburgo).

7 Desde la reunificación en 1990, la República Federal está formada por 16 Länder (Estados federados). De norte a sur son: Schleswig-Holstein, Hamburgo, Bremen, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Hesse, Renania-Palatinado, Sarre, Baden-Württemberg, Baviera, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia-Anhalt, Brandemburgo, Berlín, Turingia y Sajonia.

Ilustración 2. Unidades gubernamentales de Alemania

Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Alemania

El federalismo permite que las diferencias políticas, así como los problemas territoriales, se aborden de modo mucho más funcional que en un sistema centralista. Es, además, más idóneo para salvaguardar la diversidad territorial y favorece, al mismo tiempo, la identificación de los ciudadanos de los diferentes Estados federados (Länder) con la administración política y la gestión de su entorno próximo.

La Ley Fundamental⁸ sienta las bases jurídicas también para el desarrollo económico de Alemania. La Ley Fundamental se refiere, por ejemplo, al fomento de la producción agrícola y forestal (Artículo 74, apartado 1, punto 17) y a la mejora de las estructuras económicas regionales y de la infraestructura agrícola (Artículo 91, apartado 1). Además, la idea de desarrollo económico se expresa en los principios del estado de bienestar, la

8 Los presidentes de los gobiernos de Estados federados de Alemania occidental temían que una constitución como documento fundador de un nuevo Estado, podría profundizar la división entre Alemania Este y Oeste. La constitución debería tener carácter provisional y solo ser válida hasta que se supere la división y se reestablezca la unidad. A pesar de que se realizó la unificación en el año 1990 se usa todavía la denominación Ley Fundamental para la constitución de Alemania.

protección del medio ambiente, la promoción del crecimiento económico y en la necesidad de mantener el equilibrio económico general, consagrados en la Ley Fundamental (von Wallenrodt, 2015).

La Ley Fundamental define la “Mejora de la estructura económica regional” como una *tarea común*⁹ entre Gobierno federal (Bund) y de los Estados federados (Länder). Siguiendo la idea de un *Federalismo cooperativo*, el Bund y los Länder acordaron juntos la legislación correspondiente, mientras la ejecución queda exclusivamente en manos de los Länder. El objetivo de la ley es promover la *equivalencia de condiciones de vida* (Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse), teniendo en cuenta las diferentes realidades del desarrollo regional, por ejemplo, en las comunidades rurales y urbanas. El objetivo de la equivalencia de las condiciones de vida se estableció en el curso de la reunificación y sustituyó al objetivo, antes válido y más ambicioso, de la “uniformidad de las condiciones de vida” (Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse).¹⁰

Las medidas de la Tarea común (GRW) incluyen la promoción de las inversiones empresariales y de las infraestructuras relacionadas con las empresas, y otras medidas para fomentar la competitividad y la evaluación de las intervenciones, así como la *investigación acompañante* (Begleitforschung).¹¹ No obstante, estas medidas de apoyo se limitan a las zonas con graves problemas económicos estructurales o amenazadas por cambios estructurales.

En general, la distribución de las competencias en materia de desarrollo económico se rige por el *principio de subsidiariedad*. De este modo, un asunto únicamente debe regularse en un sistema superior si el nivel inmediatamente inferior no está en condiciones de asumir la tarea respectiva con igual funcionalidad. Por lo tanto, es evidente que, por una parte, los municipios tienen un derecho de autogestión que también incluye medidas para promover el desarrollo económico. Por otra parte, las acciones de los municipios están limitadas por leyes estatales superiores. La acción municipal debe ser limitada dentro de este marco.

Las constituciones de los Estados federados, a su vez, establecen los derechos de autogestión de los municipios, que legitiman sus actividades de desarrollo económico. El GRWG es la base legal para el desarrollo económico a nivel local, y asigna explícitamente la responsabilidad de las medidas de infraestructura a los municipios.

9 Las tareas comunes (Gemeinschaftsaufgaben) son ciertas tareas que, a pesar de la separación fundamental de la administración federal y estatal por la Ley Fundamental, son realizadas conjuntamente por la Federación y los Länder. Las tareas comunes en sentido estricto y real son tareas estatales en la medida que son importantes para el conjunto y es necesaria la participación de la Confederación para mejorar las condiciones de vida (art. 91a de las CC.GG.). Si se cumplen estas condiciones, el Gobierno Federal y los Länder deben cooperar. Aunque las tareas comunes son llevadas a cabo exclusivamente por los Länder, el gobierno federal participa en la planificación y financiación sobre la base de las leyes federales.

10 http://www.beauftragte-neue-laender.de/BNL/Navigation/DE/Themen/Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse_schaffen/gleichwertige_lebensverhaeltnisse_schaffen.html.

11 Bade, Bornemann, Breuer and Rautenberg (2012)

Sin embargo, el desarrollo económico municipal no se limita únicamente a las regiones estructuralmente débiles. Incluso las ciudades y municipios económicamente fuertes o dinámicos utilizan cada vez más la promoción económica indirecta,¹² es decir, la mejora de los denominados factores de localización blandos. La forma independiente de desarrollo económico se deriva del principio de “competencia general de los municipios” (“Allgemeinzuständigkeit”) en conformidad con el apartado 2 del artículo 28 de la Ley Fundamental. Especialmente los municipios económicamente más fuertes a menudo disponen de medios relevantes para aumentar el atractivo de su propia ubicación con sus propias actividades.

2.3. Rol de la Política Regional Europea

En Alemania, el fomento económico regional se desarrolla en el contexto de políticas de la Unión Europea. La legislación europea impone restricciones significativas a las medidas de la promoción económica. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que “salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”.¹³ Sin embargo, existen numerosas excepciones a esta prohibición general de la ayuda, especialmente en los ámbitos de las ayudas regionales estructurales y de las ayudas a la tecnología y la innovación.

A nivel europeo, el fomento económico de las regiones europeas se establece en la política regional. Su objetivo es reducir las disparidades estructurales entre las regiones de la Unión Europea y lograr un desarrollo equilibrado con una auténtica igualdad de oportunidades. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) son instrumentos importantes de apoyo regional, y también benefician a regiones estructuralmente débiles de Alemania.

La política estructural europea se refiere en su planificación y aplicación territorial a la “Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS)”. La nomenclatura NUTS tiene una estructura jerárquica de tres niveles. En Alemania, NUTS-1 equivale a los 16 Estados Federados/ Länder, NUTS-2 a las 38 regiones, y NUTS-3 a los 402 distritos.¹⁴

12 La promoción económica directa se refiere a las subvenciones cuyo uso por parte de los municipios está severamente restringido por la legislación sobre ayudas estatales.

13 Artículo 107 del TFUE.

14 De hecho, la delimitación del NUTS nivel 3 se define en Alemania en categorías funcionales, las llamadas regiones de mercado de trabajo (“Arbeitsmarktregionen”), las cuales orientan los centros de trabajo donde la gente viaja diariamente, Breidenbach, Budde, Eilers, Kaeding and Schaffner (2018).



2.4. Objetivos del desarrollo regional a lo largo del tiempo

El concepto de la promoción económica surgió en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, los antecedentes de la promoción del desarrollo económico y tecnológico tienen sus orígenes ya en el Imperio Alemán del siglo XIX (von Wallenrodt, 2015). Los elementos esenciales de la economía alemana actual, como las infraestructuras, la investigación tecnológica¹⁵ y las instituciones educativas, así como el sistema de la formación profesional dual fueron inventados y creados en esa época. Muchas instituciones ya eran en ese momento iniciativas conjuntas de patrocinadores estatales y privados. La municipalización de los servicios de interés general en los sectores de la energía y el transporte también tiene sus orígenes en este período.

La política regional con objetivos económicos como tal es un producto de los años cincuenta (von Wallenrodt, 2015). La necesidad de intervención surgió del aumento de las disparidades regionales a raíz del dinámico crecimiento económico (“milagro económico”) de la economía de posguerra. En ese tiempo, los municipios no estaban en condiciones de compensar por sí solos las disparidades regionales, ya que tenían que financiar más del 40% de sus gastos mediante asignaciones federales y estatales (von Wallenrodt, 2015). Durante ese período, se dio prioridad a la ampliación de la infraestructura y a los programas de reasentamiento de refugiados y personas desplazadas.

Con la recesión de 1966/67, hubo una creciente conciencia de la necesidad de movilizar mejor los factores de producción que no se habían utilizado anteriormente o que se habían utilizado en un grado inferior al óptimo. El objetivo era hacer el mejor uso posible de los factores de producción existentes y, por lo tanto, aplicar una política de crecimiento regionalizada y selectiva. Esto condujo a una reorganización del desarrollo económico regional, cuyo marco institucional fue creado en octubre de 1969 con la Tarea común de “Mejorar la Estructura Económica Regional” (GRW según las letras en alemán).

Con la GRW, la política regional se definió como una Tarea común del Gobierno Federal y los Estados federados. La GRW estaba (y sigue estando) dirigida principalmente a la movilización del potencial de desarrollo regional. Debido al fuerte aumento del desempleo a partir de 1973, el objetivo de promover el empleo cobró cada vez más importancia.

La siguiente fase, de 1973 a 1989, se caracterizó por la internacionalización y el cambio estructural intensivo (von Wallenrodt, 2015). Durante este tiempo, los conceptos de desarrollo regional se desarrollaron sobre la base del modelo de base de exportación. Se ha producido un cierto desplazamiento de la promoción de las regiones con

15 Un ejemplo son los Institutos Fraunhofer y Max Planck con presencia en diferentes regiones del país y crecientemente también en el exterior.

estructuras débiles hacia el fomento de la competencia entre regiones. Al mismo tiempo, los efectos negativos del cambio estructural en las antiguas regiones industriales fueron acompañados de programas de apoyo adecuados.

Ya a partir de los años 1980 se observa una creciente profesionalización de la promoción económica. También creció un nuevo tipo de organización de la promoción económica, regulado por el derecho privado y de partenariado público y privado (PPP). Se intensificó la concurrencia entre localizaciones y regiones, y los responsables de la promoción económica trabajaban en estrategias de competitividad territorial.

La reunificación de Alemania en 1990 y la creación de los nuevos estados federales en la antigua ARD requirieron la reconstrucción de un sistema completo de desarrollo económico regional en Alemania Oriental (Sievert, 1995). Estas nuevas agencias tuvieron que enfrentar grandes retos relacionados con la transformación de una economía de planificación estatal hacia una economía de mercado. No obstante, también regiones en la parte occidental de Alemania siguieron enfrentando problemáticas estructurales.

Finales de los años 1990 se comenzó a vincular el desarrollo regional con las políticas de innovación. El Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF) apareció como un actor nuevo y lanzó la iniciativa pionera BioRegio promoviendo el surgimiento de regiones biotecnológicas. Lo nuevo fue también la metodología de fondos concursables, que permitió, como resultado del primer concurso 1995 y 1996, la formación de 25 alianzas regionales de instituciones de investigación y empresas en toda Alemania bajo el nombre de “BioRegión” (Dohse & Staehler, 2008).¹⁶ Fueron seleccionadas como modelos todas las regiones ya prósperas, e inicialmente solo las de la parte Occidental del país (Staehler, Dohse & Cooke, 2007).

Posteriormente el BMBF aplicó la misma metodología de concursos en el marco del programa InnoRegio (hasta 2006) sin foco temático específico a regiones innovadoras en la antigua Alemania Oriental.¹⁷ Siguiendo la misma idea básica, el BMBF está financiando inicialmente iniciativas y proyectos de clúster en Alemania del Este con el nuevo programa de financiación “WIR - Cambio a través de la innovación en la región”. En la nueva fase del programa 2018/2019 pueden participar iniciativas de toda Alemania.¹⁸

16 La BioRegión de Renania (posteriormente denominada “BioRiver”), la BioRegión de Heidelberg (posteriormente denominada BioRegión del Triángulo Rin-Neckar) y la BioRegión de Múnich. A través de una votación especial, se añadió más tarde la BioRegión de Jena en la parte Oriental.

17 https://www.unternehmen-region.de/_media/DIW-Abschlussbericht.pdf (Recuperado el 21.12.2018).

18 <https://www.unternehmen-region.de/en/innovation-and-structural-transformation-wir-2095.html> (Recuperado el 21.12.2018).



2.5. Evaluación e investigación acompañante

En Alemania se aplica una política regional basada en la evidencia, es decir, los resultados e impactos de las medidas de apoyo son evaluados periódicamente por instituciones competentes e independientes (Brachert *et al.*, 2018).

Con el objetivo de lograr un alto nivel de transparencia y una promoción eficiente, el programa GRW se sometió a una exigente evaluación de impacto desde sus inicios. Para ello, ha utilizado los resultados más recientes para analizar la interdependencia entre la promoción y el desarrollo de variables clave, como el empleo y los ingresos, para su registro sistemático. El GRW es uno de los programas de fomento mejor evaluados de Alemania. (Koordinierungsausschuss GRW, 2016).

Los resultados de la evaluación son bastante positivos para el conjunto del GRW. El desafío, sin embargo, es aclarar la causalidad del apoyo y los efectos positivos para la región. Esto se aplica a la promoción de la inversión y más aún a la promoción de medidas de infraestructura relacionadas con el comercio. Hasta la fecha, sólo se dispone de unos pocos estudios descriptivos de los Estados federados sobre los efectos de la promoción de la infraestructura económica en el marco del programa GRW. Esto se debe sobre todo a las dificultades metodológicas (Koordinierungsausschuss GRW, 2016).

Sin embargo, el programa GRW continuará su camino de política regional basada en evidencias de una manera orientada a los objetivos. Una revisión periódica de los efectos es de vital importancia para poner a prueba y reajustar repetidamente el instrumento. El Gobierno alemán se ha comprometido con la Comisión Europea a llevar a cabo una ambiciosa evaluación en el actual período de financiación que incorpore los últimos descubrimientos científicos. El Instituto Leibniz para la Investigación Económica de Halle (IWH) es el encargado de la evaluación actual.

Además, la mencionada *investigación acompañante* (wissenschaftliche Begleitforschung) se realiza en Alemania (Fiedeler & Nentwich, 2009). En el mundo hispanohablante no hay equivalente al término. Nos referimos a todas las actividades de investigación socialmente necesarias que van más allá de la evaluación de la política de financiación directa y sus efectos. Los clientes son ministerios a nivel federal y estatal que encargan a instituciones de investigación en ciencias sociales, especialmente en el caso de nuevos proyectos de financiación innovadores, que lleven a cabo una investigación exhaustiva de estas instituciones y formulen recomendaciones para su desarrollo ulterior. Por regla general, se establece un porcentaje de un solo dígito del volumen total de financiación para la investigación complementaria.

La investigación acompañante combina la práctica de la financiación con la investigación científica. Un ejemplo es el acompañamiento del programa InnoRegio (1999-2004) por parte de DIW Berlín por encargo del BMBF (BMBF, 2005). Los investigadores examinaron principalmente el funcionamiento de las redes de innovación y los efectos económicos de los procesos iniciados sobre los actores y las regiones. Los análisis se basan en relaciones teóricamente sólidas y empíricamente probadas entre la creación de redes y la capacidad de innovación.

En Renania del Norte-Westfalia, también se evaluó periódicamente el programa REGIONALE (vea capítulo 2.6.1). El objetivo era aprovechar la experiencia adquirida con la exitosa realización de la Exposición Internacional de la Construcción IBA Emscher Park en la década de 1990 para seguir desarrollando sus elementos innovadores y utilizarlos de forma modificada para estrategias de desarrollo en otras partes del país. Los investigadores proporcionaron a los responsables políticos valiosas sugerencias para atreverse a innovar en los procedimientos de financiación y en la aplicación. Ejemplos de ello son la “obligación de presentación”, es decir, que los actores regionales tienen que desarrollar sus ideas de proyecto conjuntamente y presentarlas en un concurso, así como la “cláusula de límite de tiempo”, que limita la vida útil de las oficinas u organismos regionales durante un cierto período de tiempo (Danielzyk & Wachten, 2006).

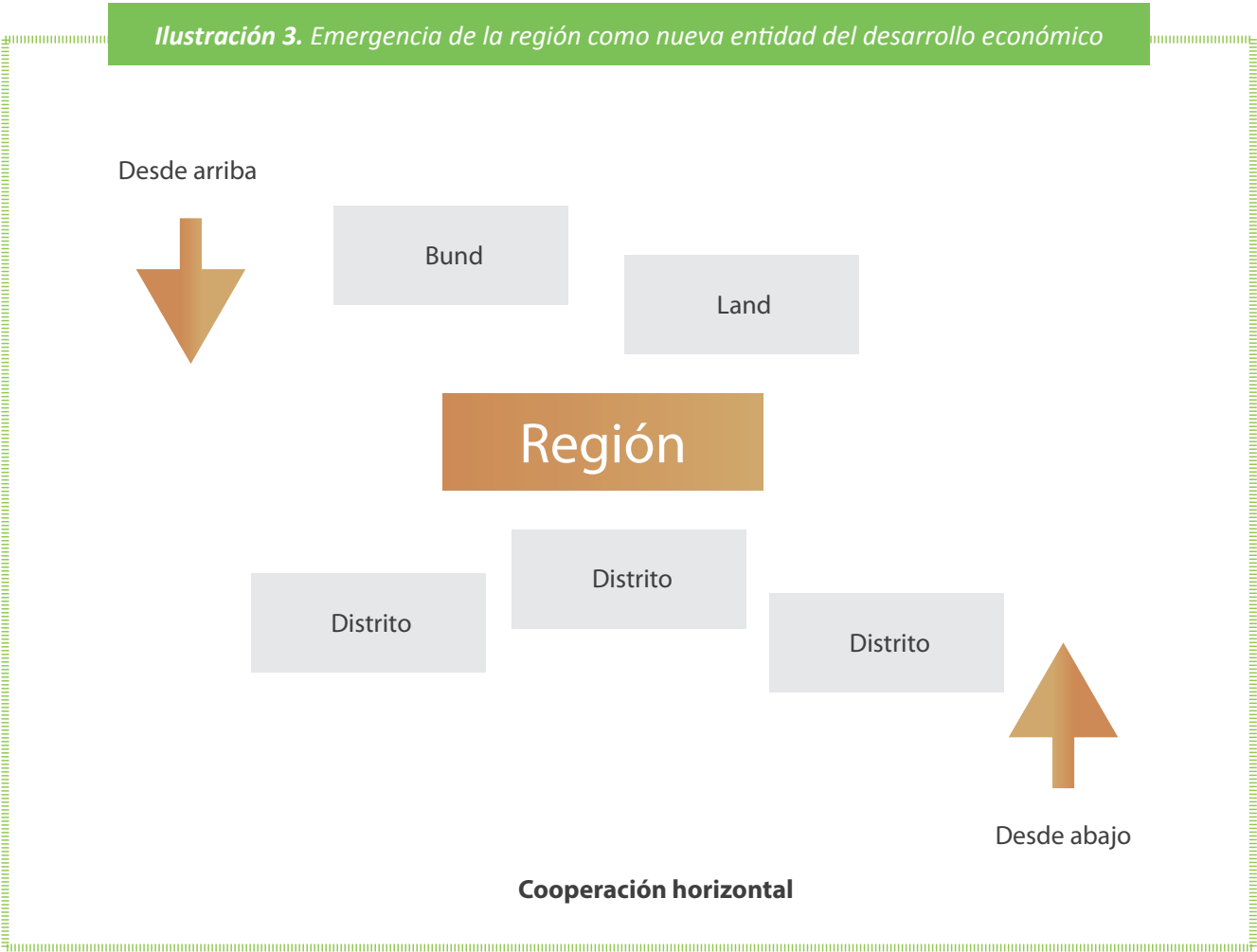
Actualmente, la investigación acompañante se dedica a la integración de los ciudadanos y a la legitimación política de las políticas regionales de financiación. Un ejemplo es el proyecto “Social Structural Change and responsive Policy Advice in Lausitz”, con el que el BMBF encargó al Institute for Transformative Sustainability Research (IASS) que investigara las posibilidades democráticas para dar forma al cambio estructural en la región Lausitz. Los investigadores del proyecto están utilizando estudios cualitativos para investigar las líneas de conflicto y los procesos de cooperación en la región. Junto con el Zukunftswerkstatt Lausitz, IASS diseña formatos de comunicación, diseños de procesos y salas de reflexión.

Los análisis políticos están dedicados a la interdependencia entre los actores individuales y colectivos y a las reglas formales e informales que influyen en el cambio en la región a todos los niveles políticos. Para los Ministerios de Economía de Sajonia y Brandemburgo, el equipo de investigación proporciona servicios de consultoría sobre oportunidades de financiación para el diseño de procesos de cambio estructural. Los estudios comparativos de las vías de desarrollo democrático y económico en las regiones que ya han dejado atrás la fase del carbón contribuyen a desarrollar innovaciones democráticas para hacer frente a los conflictos entre objetivos económicos y políticos.

2.6. La región como nueva entidad para la promoción del desarrollo

En los años noventa, las regiones adquirieron importancia como nuevas unidades de acción en algún lugar entre los municipios y los Estados federados (von Haldenwang, 2000). Esto está directamente relacionado con la creciente competencia entre localizaciones a raíz de la globalización, que también se refleja en una “competencia entre regiones” (Renzsch, 1997). En este momento Michael Porter argumenta que “las ventajas competitivas de las naciones” (Porter, 1990) se basan en aglomeraciones regionales de compensaciones, en los llamados *clústers industriales*.





Fuente: Elaboración propia

En este contexto, los gobiernos de los Estados extensivos en superficie se ven obligados a descentralizar sus políticas de desarrollo económico y de ordenación del territorio. Al mismo tiempo, los distritos son demasiado pequeños para la planificación territorial en el marco de la política estructural europea.

La demarcación de estas nuevas regiones se basa a menudo en espacios naturales y culturales y coincide en parte con las unidades de la administración descentralizada del Estado federado, como en las *regiones administrativas* (Regierungsbezirke) de Renania del Norte-Westfalia. A continuación, utilizando el ejemplo de los estados de Renania del Norte- Westfalia y Brandemburgo, ilustramos diferentes formas de regionalización de las políticas de desarrollo.

2.6.1. Regionalización en Renania del Norte-Westfalia (NRW)

El Estado de Renania del Norte-Westfalia es uno de los pioneros en la regionalización de la política estructural. A finales de los años ochenta, la regulación estatal cambió su estrategia de política estructural de un enfoque sectorial a uno regional. Con la futura iniciativa Montanregionen (ZIM) a partir de 1987, la atención se centró exclusivamente en las zonas afectadas por el cambio estructural en la minería del carbón y en la industria siderúrgica. Ya en 1989, el enfoque de regionalización se extendió a todo el estado con la Iniciativa Futura para las Regiones de Renania del Norte-Westfalia (ZIN).

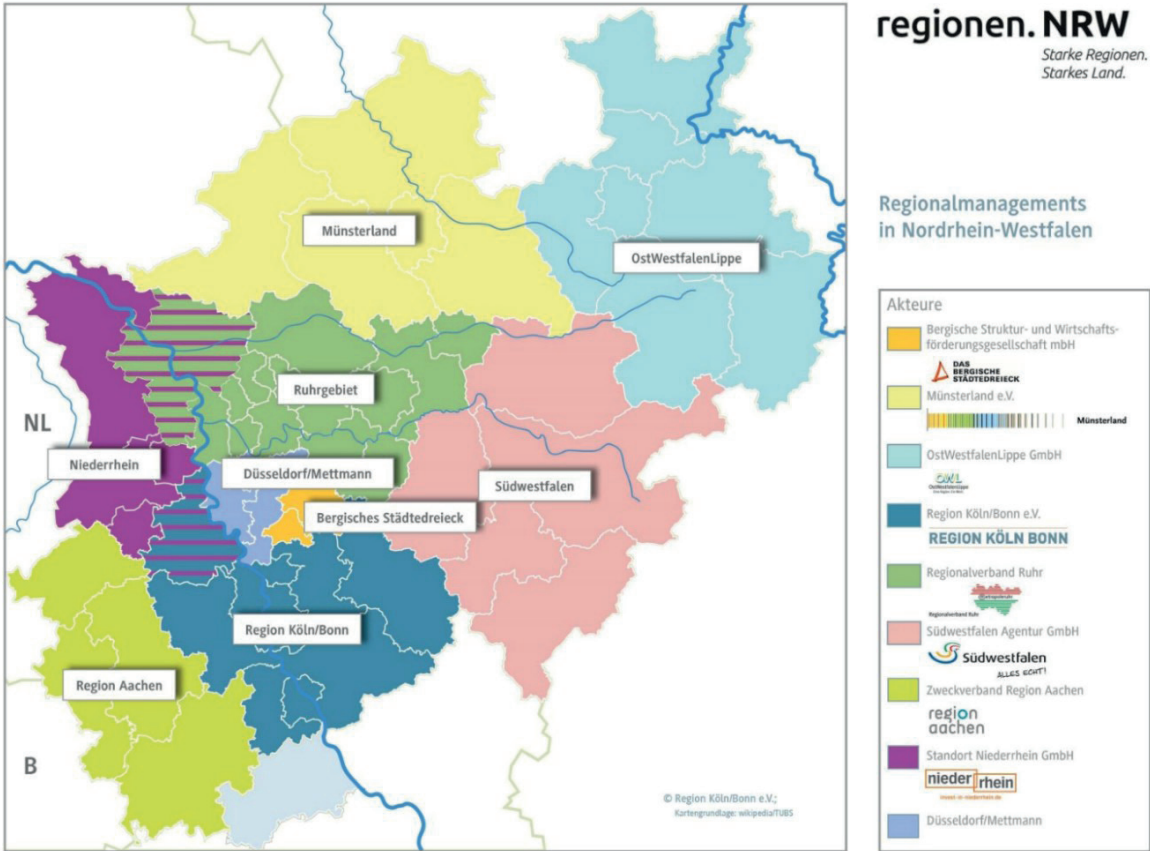
Norte Renania Westfalia se dividió en quince (15) regiones de planificación, en las que se invitó a los actores locales de los municipios y distritos, del sector privado, los sindicatos y otros grupos sociales a solicitar proyectos estructuralmente relevantes en un procedimiento de diálogo y consenso, a promulgar una lista de prioridades y a presentarla al gobierno estatal. A su vez, el gobierno del estado seleccionó finalmente los proyectos y los asignó a los programas de financiación de la UE apropiados.

A lo largo de los años, el número de regiones se redujo a nueve (9), aunque su delimitación cambió en parte. Hoy en día, las regiones tienen sus propias Agencias Regionales de Desarrollo, cuyas responsabilidades incluyen la comercialización regional, la elaboración de conceptos de desarrollo regional y, en parte, la promoción del turismo.

Las organizaciones de desarrollo regional y de marketing fundaron “regionen.NRW” en 2013 para reforzar su cooperación, por un lado, y, por otro, para consolidar la cooperación estratégica con el gobierno estatal. El objetivo es promover el desarrollo de las subregiones y, por tanto, del Estado de Renania del Norte-Westfalia.



Ilustración 4. Regiones y agencias de desarrollo en Renania del Norte-Westfalia



Fuente: regiones-NRW

La “Regionale” como instrumento de política estructural

La tensa situación económica y financiera de los años 1990 planteó grandes desafíos al Estado de Renania del Norte-Westfalia. Por lo tanto, se requería una política estructural más concentrada. Una forma de hacerlo fue a través de las “Regionale”, un instrumento innovador de apoyo estructural regional en Renania del Norte-

Westfalia.¹⁹ Con el fin de promover el desarrollo, el Estado de Renania del Norte-Westfalia ofrece a una región la oportunidad, cada dos o tres años, de llevar a cabo proyectos innovadores y, si es posible, conjuntos. Las Regionale son herederas de la Exposición Internacional de la Construcción IBA Emscher Park, que promovió la renovación de la zona norte del Ruhr de 1989 a 1999.

La primera Regionale 2000 tuvo lugar en la región Este-Oeste de Westfalia Lippe (OWL según las letras en alemán). Los eventos regionales más recientes tuvieron lugar en el sur de Westfalia en 2013, y en 2016 el evento regional se celebró bajo el lema “Zukunftsland Westliches Münsterland” (Región del Futuro Münsterland Occidental).

Sólo las regiones pueden aplicar para ser sede de una Regionale. Pero junto a las ciudades, municipios y distritos participantes desarrollan un concepto que describe las estrategias, proyectos y eventos con los que la región quiere distinguirse. El núcleo son medidas ambiciosas y estructuralmente eficaces en los ámbitos de la ciudad, el paisaje, la cultura y la economía, que se desarrollarán a lo largo de varios años. En el Año Regional, los resultados se presentan al público y al público especializado.

2.6.2. Regionalización en Brandemburgo

Regiones de planificación

El estado de Brandemburgo está dividido en cinco *regiones de planificación*. Al mismo tiempo, existe un Departamento de Planificación Estatal Conjunto de los Estados de Berlín y Brandemburgo.

Regiones económicas

La Corporación Estatal de Desarrollo Económico (WFBB según las letras en alemán) está representada por centros regionales en cinco *regiones económicas*. Sin embargo, las regiones económicas y de planificación no siempre son congruentes. Por ejemplo, la región económica Brandemburgo-Süd forma parte de la región de planificación Lausitz- Spreewald, sin el distrito Dahme-Spreewald, que es la región económica Mitte-West Brandemburgo.

¹⁹ https://www.mhkgb.nrw/stadtentwicklung/regionale_zusammenarbeit/index.php
(Recuperado el 21.12.2018).



Ilustración 5. Regiones en el Estado Federado de Brandemburgo



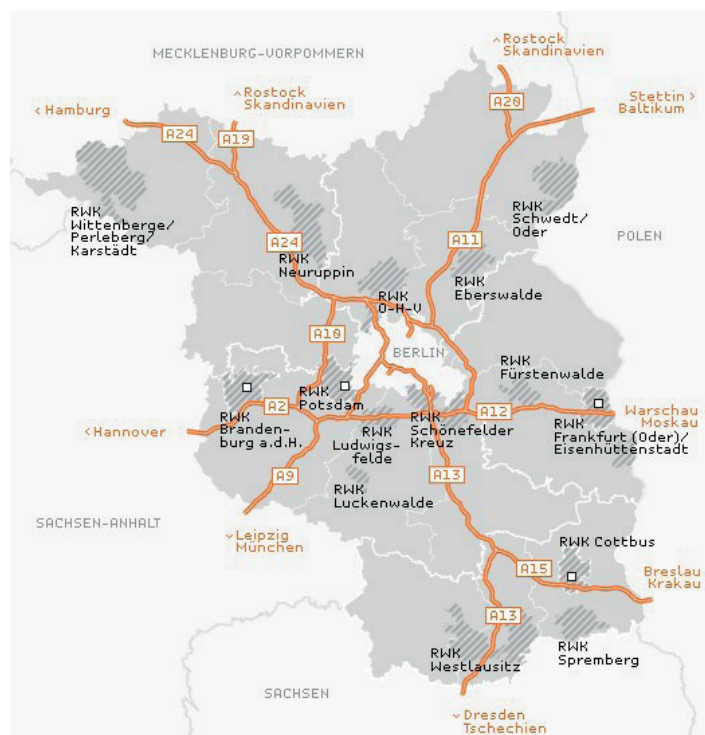
Fuente: <https://gl.berlin-brandenburg.de/regionalplanung/regionen/>

Núcleos de crecimiento

En el Estado de Brandemburgo, la política de clústeres está estrechamente vinculada al objetivo de un desarrollo regional más fuerte. Desde 2005, el gobierno del estado ha apoyado a quince (15) *núcleos de crecimiento regional* (RWK según las letras en alemán). Se trata de ciudades y asociaciones de ciudades a las que se ha prestado y se presta apoyo principalmente para reforzar su potencial económico y científico particular.²⁰

20 En su Territorial Reviews de Perú, la OCDE menciona los polos de crecimiento de Brandemburgo como buena práctica de política regional OECD (2016).

Ilustración 6. Núcleos de crecimiento regional en Brandeburgo



Fuente: WFBB, <https://www.wfbb.de/de/Standort-Brandenburg/Wirtschaftsregion/Regionale-Wachstumskerne>

Los núcleos de crecimiento se han convertido en centros de empleo regionales para las zonas circundantes. Son motores del desarrollo regional y, por lo tanto, desempeñan un papel importante en el desarrollo de todo el país. Los núcleos de crecimiento regional incluyen: Prignitz, Neuruppin, Oranienburg-Hennigsdorf-Velten, Schwedt/Oder, Eberswalde, Fürstenwalde/Spree, Frankfurt (Oder)-Eisenhüttenstadt, Cottbus, Spremberg, Westlausitz, Schönefelder Kreuz, Luckenwalde, Ludwigsfelde, Potsdam y la ciudad Brandemburgo/ Havel.

Los núcleos de crecimiento regional tienen prioridad en diversas directrices de financiación. Además, varios instrumentos de financiación están reservados exclusivamente a RWK. Entre ellos se encuentran los denominados presupuestos regionales y la gestión regional en el marco del programa federal-estatal “Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)”.

En este contexto, la estrategia conjunta de innovación de los estados de Berlín y Brandeburgo (innoBB) se complementa con la estrategia regional de innovación del estado de Brandeburgo y los cuatro clústers específicos de Brandeburgo, igualmente importantes: industria alimentaria, plásticos y productos químicos, metalurgia y turismo. Para estos cuatro clústers de Brandeburgo y los cinco clústers de Berlín-Brandeburgo, la regionalización fue identificada como uno de los once objetivos operativos con una importancia particularmente alta para Brandeburgo.

Centros regionales

Los cinco centros regionales de la Wirtschaftsförderung Land Brandenburg GmbH (WFBB) constituyen una importante interfaz entre las actividades de los clústeres y la regionalización. Estos centros regionales están situados en las regiones del sur de Brandeburgo (Cottbus), al nordeste (Eberswalde), al este (Frankfurt/Oder), al noroeste (Neuruppin) y centro y oeste de Brandeburgo (Potsdam). Apoyan en la organización de los eventos regionales y ayudan a implicar a los socios y multiplicadores locales en la gestión y las actividades de los clústeres.

El objetivo central de la regionalización es alentar y acompañar a las empresas, a las instituciones científicas y a los multiplicadores para desarrollar y aplicar medidas de fomento de la innovación y la cooperación con una dimensión regional y en consonancia con las necesidades regionales de los clústeres.

Región Lausitz

La región del estudio de caso, Lausitz²¹, es particular. Como espacio de identidad histórica y hogar de una parte de la minoría cultural y lingüística de los sorabos (Sorben), Lausitz se extiende más allá de las fronteras de los Estados federales y países. La Lausitz original abarca el distrito de Lausitz-Spreewald en el sur de Brandeburgo, los distritos de Görlitz y Bautzen en el este de Sajonia y partes de las áreas de Baja Silesia y Lebus en Polonia.

La Región económica Lausitz une el espacio de la región de planificación del Estado federado de Brandeburgo llamada Lausitz-Spreewald – ver Ilustración 5 – con los dos distritos de Estado federado de Sajonia llamados Bautzen y Görlitz. Esta región económica fue creada “desde abajo”, por iniciativa de seis distritos administrativos y de la ciudad independiente de Cottbus.

21 En castellano se usan también los nombres Lusacia o Lauritza. No obstante, en este estudio usamos la denominación oficial en alemán.

Ilustración 7. Región Económica Lausitz



Fuente: <http://wirtschaftsregion-lausitz.de/>

Gran parte de Lausitz se caracteriza por la extracción de lignito a cielo abierto, actividad que se ve considerablemente afectada por el cambio estructural. En 2017, los distritos y ciudades de la región fundaron la Región económica Lausitz (Wirtschaftsregion Lausitz) como un área unificada para el desarrollo económico integral. Además, en los últimos años, el Gobierno federal ha aconsejado a los actores del Lausitz que definan su propia región debido a la intensidad del cambio estructural del lignito. Se propuso que se defina las delimitaciones regionales en base de futuras oportunidades de desarrollo.

Resumiendo, la Región económica Lausitz se creó de un entrelazamiento de enfoques desde arriba y desde abajo.

2.7. Resumen intermedio sobre el desarrollo regional en Alemania

La promoción del desarrollo regional en Alemania es una política en varios niveles. Las condiciones marco esenciales se derivan de los Fondos Estructurales europeos y de la legislación sobre ayudas estatales. Para las regiones estructuralmente débiles, la ayuda de los Fondos Estructurales europeos es una fuente de financiación crucial.

Con la Tarea común “Mejora de la estructura económica regional” (GRW según sus letras en alemán), los gobiernos federal y estatal persiguen el objetivo de la igualdad de condiciones de vida en Alemania.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, las ciudades, municipios y distritos establecen sus propias prioridades en materia de desarrollo regional. También utilizan sus propios recursos para mejorar la competitividad local y las condiciones de vida.



Fuente: Elaboración propia

Aunque las regiones no tienen una legitimidad constitucional propia, se han convertido de hecho en un nivel de acción decisivo para la promoción del desarrollo regional. Existe una gran variedad de formas de organización que se desarrollan de abajo hacia arriba en el área de tensión entre la descentralización de competencias y la iniciación de los actores. La promoción del desarrollo regional se refiere tanto al “fortalecimiento de las fortalezas” como al “desarrollo de los potenciales”.



3

AGENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO EN ALEMANIA

3.1. Diferentes denominaciones

El término Agencia Regional de Desarrollo (ARD) no se utiliza sistemáticamente en Alemania y es más común en otros países de la Unión Europea.²² El término agencia se deriva del término inglés “agency”. Por lo general, se trata de un nuevo nombre para una institución o autoridad estatal con un término contemporáneo o moderno.

En este estudio nos referimos a las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) como un concepto genérico para varias formas de organización para el fomento del desarrollo regional.

3.2. Diferentes tipos de ARD

En Alemania, no existe un modelo estandarizado de Agencia Regional de Desarrollo. Por el contrario, existe una variedad casi inmanejable de formas de organización, objetivos y áreas de acción. A continuación, mencionamos varios aspectos de diferenciación de ARDs:

3.2.1. Gestión pública o privada

Tradicionalmente, el desarrollo económico local y regional se organizaba dentro de la administración pública. La forma organizativa correspondiente era una Oficina (“Amt”) o un Departamento (“Fachbereich”) de una entidad pública. Esta forma de organización excluía la participación del sector privado.

Para lograr una mayor proximidad a la economía y también para adquirir recursos adicionales, desde los años noventa se han creado cada vez más instituciones de desarrollo empresarial con la participación del sector privado. Se esperaba que estas nuevas formas de cooperación entre el sector público y los actores privados, organizadas en forma de asociaciones público-privadas (APP), rompieran la tradicional “comprensión de los

²² Es llamativo que la Asociación Europea de las Agencias de Desarrollo (EURADA según sus letras en inglés) la cual está presente actualmente en 23 países a través de una red de 78 miembros, no cuente con ningún miembro en Alemania, <http://www.eurada.org/index.php/network/members>

papeles” del sector privado y del Estado, así como que activaran nuevos recursos para la resolución de problemas (Batt, 1997).

La siguiente tabla resume las ventajas y desventajas de las formas de organización dentro y fuera de la administración:

Tabla 1. Comparación de las opciones organizativas para la promoción empresarial		
Criterio	Solución interna dentro de la administración pública	Solución externa
Proximidad a la administración pública	De bueno a óptimo (función gestora administrativa)	A menudo apenas presente (rivalidad)
Competencias (opciones de toma de decisiones e intervención)	Buena en principio, pero problema de delimitación interna	Por lo general muy limitado
Toma de decisiones y rapidez de acción	A menudo difícil debido a los largos requisitos de coordinación	Potencialmente una gran fortaleza
Flexibilidad (personal, actividades)	Baja (servicio público), tareas claras (limitación)	comparativamente alto
Gestión de proyectos (control)	Problemas legales y de capacidad	Amplias áreas de juego
Aceptación por parte de las empresas	Los prejuicios deben ser superados con un buen trabajo	Como regla general, el primer paso es un salto de fe
Participación de otros patrocinadores	No es posible (sólo informal)	Posible sin problemas

Fuente: Traducción propia en base de Lahner/ Nebert, 54



3.2.2. Formas jurídicas

La cuestión de la forma jurídica adecuada surge del patrocinio público o mixto. Se puede distinguir entre entidades de derecho público y entidades de derecho privado, o entre entidades para un territorio específico y entidades en las que cooperan diferentes autoridades locales (por ejemplo, condados y municipios).

Tabla 2. Formas organizativas de desarrollo económico o Agencias de Desarrollo		
Gestión	Entidades de derecho- público	Entidades de derecho
Relacionado con un municipio (ciudad, municipio o distrito), una región o un estado federal	Oficina/ Departamento/ Unidad	Primordialmente Sociedad de responsabilidad limitada (GmbH según las letras en alemán)
Intercomunal o regional	Grupo de trabajo municipal, asociaciones de propósito especial, acuerdo de derecho público	Diferentes formas jurídicas (Sociedad anónima, Asociación, Fundación, Sociedad de responsabilidad limitada)

Fuente: Traducción propia en base de Wallenrodt, 39

Hay una serie de variantes institucionales en el caso de los organismos de derecho público, en los que la asociación y la institución de derecho público tienen un mayor grado de autonomía y a menudo se eligen para los organismos de desarrollo económico. Cuando los municipios y distritos cooperan, también se utiliza con frecuencia la forma organizativa ideal de la asociación con fines especiales para la promoción económica y turística.

Las formas de organización de derecho privado están dominadas por las sociedades de responsabilidad limitada (GmbH). Esto permite que la gestión se lleve a cabo de la misma manera que es habitual en el sector privado. En el caso de la cooperación intermunicipal y regional entre diferentes grupos de actores, a menudo se elige la asociación registrada (e.V.), que es menos jerárquica pero más engorrosa en la toma de decisiones.

3.2.3. Institución temporal o a largo plazo

Otra característica distintiva es la perspectiva temporal de la entidad. Muchas Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) se crearon por un período indefinido. Sin embargo, cuando la ayuda regional está vinculada a programas específicos, también se utiliza la forma de un promotor temporal. Ejemplos de ello son las “Regionale” en Renania del Norte-Westfalia (Danielzyk & Wachten, 2006) y la Exposición Internacional de Construcción “IBA am See” en Brandemburgo (Thurmann, 2013).

3.2.4. Delimitación temática y alcance

El desarrollo económico en sentido estricto se centra en la creación de empresas, el mantenimiento de las empresas existentes y la promoción de la creación de empresas (Lahner 45). Sin embargo, las ARD, en particular, son a menudo activas en los ámbitos de la comercialización regional y la promoción del turismo. También hay agencias activas en el campo de la promoción de la innovación y la tecnología, así como en el mercado laboral y la política de empleo. Las carteras temáticas de varias instituciones difieren considerablemente en algunos casos. En algunos Estados federados y regiones, las ARD tienen una base temática muy amplia, mientras que en otros existen varias agencias especializadas.

3.2.5. Delimitación territorial

En Alemania existen ARD en todos los niveles territoriales. Las agencias estatales como la Corporación de Desarrollo Económico de Brandemburgo (WFBB) están representadas territorialmente por centros regionales. Las ARD a menudo orientan su estructura territorial hacia las fronteras administrativas de los distritos y las regiones de planificación. Sin embargo, a menudo hay límites que se desvían y se superponen. A menudo las regiones nacen también de una colaboración entre distritos. En el caso del Lausitz, el radio de acción de la agencia incluye distritos de dos Estados federados (Brandemburgo y Sajonia). Las agencias de las EUREGIO²³ operan incluso a nivel internacional y transfronterizo.

3.3. Formación de profesionales para el desarrollo regional

La profesionalización del desarrollo regional en Alemania se refleja en la cualificación de sus empleados.²⁴ La actividad como promotor económico presupone una formación profesional y/o un estudio en el área de economía o administración. Por regla general, las agencias de desarrollo empresarial cuentan con una plantilla interdisciplinaria. Los economistas de negocios, economistas y geógrafos son a menudo activos en el desarrollo de negocios, pero los agentes de bienes raíces, ingenieros, sociólogos y abogados también se encuentran entre los empleados.

23 El término EUREGIO combina las palabras Europa y región. En la política europea, una EUREGIO es una forma de estructura para la cooperación transfronteriza entre dos o más países europeos. Las EUREGIO no corresponden a ningún gobierno legislativo o institución gubernamental, no tienen poder legislativo propio y sus competencias están frecuentemente limitadas al gobierno local y regional. También son frecuentemente organizadas para promover intereses comunes a través de la frontera y cooperar para el bien común de las poblaciones fronterizas.

24 La Agencia de Empleo clasifica a los profesionales de las ADR con un perfil específico, ver <https://berufenet.arbeitsagentur.de/berufenet/faces/index?path=null/kurzbeschreibung&dkz=34965>

Más allá de los requisitos formales, se espera que los empleados de las instituciones de desarrollo empresarial tengan experiencia en marketing, ventas, desarrollo empresarial y gestión de proyectos. Además, exigimos un trabajo independiente y orientado a la búsqueda de soluciones, iniciativa y espíritu de equipo, así como un alto nivel de capacidad de comunicación. También es importante tener una buena comprensión de las relaciones económicas y la capacidad de trabajar en red.

En Alemania existen diversos programas de formación continua en el ámbito de la promoción empresarial, la mayoría de los cuales se organizan sobre una base extraprofesional. Se distingue entre cursos de certificación (12 meses) y cursos de maestría (1 año ½) ofrecidos por las universidades de ciencias aplicadas.²⁵ Los contenidos de aprendizaje típicos incluyen los fundamentos de la promoción empresarial, la economía regional, el desarrollo estratégico, la creación de empresas, la gestión de clústers, la promoción de la innovación, la transferencia de tecnología, la promoción del empleo, el marketing de localización, la comunicación, la gestión de conflictos y el marketing.

25 Los proveedores incluyen la Universidad de Ciencias Aplicadas de Harz, la Academia Administrativa y de Negocios (VWA) para el distrito administrativo de Friburgo y la Universidad de Ciencias Aplicadas y Artes de Hildesheim, Holzminden y Göttingen.

4

ESTUDIOS DE CASO: MÜNSTERLAND Y LAUSITZ

4.1. Criterios y resultado de la selección

Para analizar el papel de los Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) se seleccionaron dos regiones ejemplo, con estructuras y dinámicas diferentes. Como se ha mencionado en el capítulo 3, existen varios modelos de ARD en Alemania, que por lo general tienen mucho en común, pero también diferencias. Los ejemplos seleccionados como experiencias inspiradoras para el proceso de creación de ARD en Perú, son las regiones Münsterland y Lausitz, con sus agencias respectivas. Ambas difieren en su ubicación geográfica, en sus retos de cambio estructural, en sus estructuras organizativas y toma de decisiones. El presente capítulo resume las diferencias y similitudes entre las dos regiones.

Ilustración 9. Ubicación de las regiones estudiadas



Fuente: Elaboración propia

Ambas regiones han surgido de la colaboración de los distritos para la gestión conjunta del cambio estructural, la creación de un espacio económico común y el fortalecimiento de los futuros impulsos de desarrollo. Como ya se ha mencionado en el capítulo 2, la llamada “competencia entre regiones” y la creación de un entorno económico y de desarrollo atractivo han contribuido a la aparición de ambas regiones.

La región de Lausitz se encuentra en el extremo oriental de Alemania, en la frontera con Polonia (ver Ilustración 7). Se compone de seis (6) distritos repartidos en dos Estados federales (Brandemburgo y Sajonia). Los distritos son Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Spree-Neiße, Oberspreewald-Lausitz, Görlitz y Cottbus. La región tiene una población de 1,16 millones de habitantes y 235 municipios. Como se mencionó, su estructura económica está caracterizada por distintas actividades económicas (turismo, industria energética y zonas mineras de lignito). Los retos de cambio estructural derivados del previsible final de la extracción de lignito a cielo abierto han llevado a la constitución de toda la región.

Se espera que, junto con los demás núcleos de crecimiento regional (véase el capítulo 2.5 y la ilustración 6), se generen sinergias de desarrollo a largo plazo en las regiones menos dinámicas. La diversidad de la estructura económica desarrollada en los distintos distritos y ciudades se considera como un importante potencial para desarrollo regional. La región integra también áreas más dinámicas como la región turística de Dahme-Spreewald en las cercanías de Berlín, y tiene otros pocos centros económicamente dinámicos (Bautzen, Hoyerswerda, Görlitz, Cottbus) pero está sufriendo de un saldo negativo de migración continua.

Por otra parte, la región Münsterland se encuentra en la parte occidental de Alemania en la frontera con los Países Bajos (vea Ilustración 4 y Ilustración 9). Forma parte del Estado federado de Renania del Norte-Westfalia y consta de cinco distritos (Borken, Coesfeld, Münster, Steinfurt y Warendorf) y sesenta y cinco (65) municipios. Es una estructura económica muy homogénea y una de las regiones económicamente más prósperas de Alemania.

El objetivo de la selección de las regiones y sus agencias regionales era cubrir realidades diferentes. Las estructuras alemanas no se pueden comparar con las estructuras de Perú. El contexto histórico y la historia del desarrollo de cada región son demasiado diferentes para que sea posible una comparación directa. Incluso dentro de Alemania, cada región tiene sus propias características específicas de contexto. Sin embargo, el objetivo es utilizar estos ejemplos para presentar una impresión de las diferentes realidades regionales dentro de Alemania y así dejar claro que las agencias regionales también operan en diferentes contextos y realizan diferentes tareas de acuerdo con su historia.



Tabla 3. Criterios de selección de las Regiones y Agencias	
Ubicación geográfica	Alemania Occidental (Münsterland) y Alemania Oriental (Lausitz)
Enfoque de promoción	Modernización de estructuras existentes y transformación y creación de nuevas estructuras
Contexto económico	Tradición agroindustrial y ciudad universitaria frente a cambio estructural en minería y producción energética
Problemas y retos	Región dinámica con alta demanda de mano de obra calificada frente a una región en declive con desempleo y pérdida de población
Forma de organización de la ARD	Alianza pública privada frente a una organización pública
Fase de desarrollo de la ARD	Agencia establecida frente a nueva creación

Fuente: Elaboración propia

Para la selección de las dos regiones y de las ARD responsables, fue decisivo que mostraran la diversidad de la orientación de las ARD, que también se desarrollen en un contexto muy específico debido a la descentralización de las estructuras de toma de decisiones en Alemania y, al mismo tiempo, que ambos ejemplos ilustren aspectos comunes significativos en el establecimiento de ARD en Alemania, tales como:

- el principio de subsidiariedad,
- un enfoque participativo para la creación y la cogestión del enfoque de la agencia regional,
- una filosofía intensiva de abajo hacia arriba que implica a un gran número de agentes locales.
- Las dos ARD hacen hincapié en el fortalecimiento de las ventajas competitivas locales y regionales.

A continuación, se exponen los diferentes contextos socioeconómicos de las dos regiones con el fin de comprender mejor las condiciones marco en las que operan los organismos regionales. Al mismo tiempo, ilustran las diferentes situaciones económicas de partida a las que debe responder cada ARD, ya sea en Alemania o en Perú.



4.2. Descripción del contexto socioeconómico de Münsterland vs. Lausitz

En el mundo, todas las regiones están experimentando un cambio estructural constante. Las regiones dinámicas deben ser capaces de mantener sus estructuras ágiles y reforzar nuevas redes y sectores. Las regiones en crisis se enfrentan al reto de compensar los inadecuados esfuerzos de modernización del pasado. Cada región tiene su propia dinámica y, al mismo tiempo, sus propios desafíos específicos para cada contexto. Mesopartner ha diseñado el enfoque de “Tipologías de regiones” (Meyer-Stamer, 2007), que busca reducir la complejidad de los diversos factores que caracterizan la dinámica de las regiones. Al mismo tiempo, el objetivo de la tipificación es obtener una impresión concreta de las tendencias clave en la región o localidad, a partir de las cuales se pueden desarrollar enfoques de financiación y desarrollo adaptados.

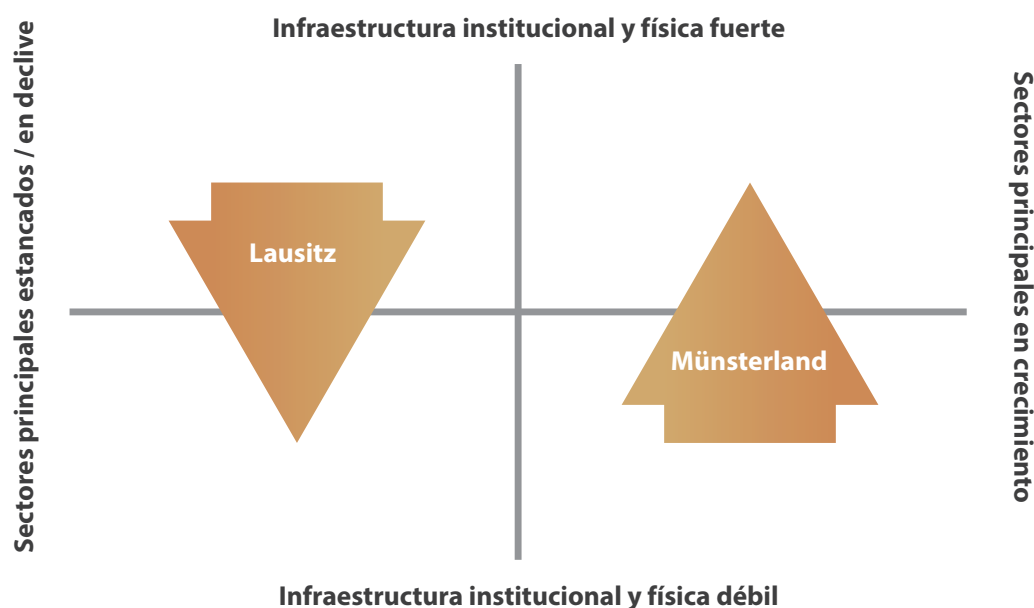
Cuadro de texto 1: Explicación de la tipología de las regiones

- **Regiones en declive:** Las regiones con fuertes estructuras institucionales e infraestructura física, basadas en sectores tradicionales, pueden ser contraproducentes para los nuevos desarrollos. Viejas estructuras a menudo dominan en estas regiones porque los actores fuertemente organizados (asociaciones, política, sociedad civil) quieren aferrarse a las viejas estructuras y tiempos en lugar de tomar nuevos caminos y construir nuevos sectores. La infraestructura física ampliada existente (transporte, sistemas logísticos, servicios de promoción, etc.) se basa esencialmente en los sectores tradicionales y no promueve el desarrollo de nuevos sectores (por ejemplo, infraestructura de TIC, ampliación de carreteras rurales, etc.).
- **Las regiones marginadas** se caracterizan a menudo por el hecho de que apenas muestran estructuras institucionales que, sin embargo, son necesarias para el desarrollo del desarrollo económico. Esto es particularmente crítico cuando las débiles organizaciones e infraestructuras existentes también están dirigidas a sectores en crisis. La emigración y el desempleo son a menudo el resultado.
- **Regiones emergentes:** En estas regiones y zonas hay pocos elementos estructurales, pero la dinámica económica está obligando a los actores a crear nuevas estructuras.
- **Regiones dinámicas:** En la región todavía existen estructuras que funcionan bien y que contribuyen al crecimiento de los sectores dinámicos. Sin embargo, esto sólo tendrá éxito si las estructuras existentes también se adaptan una y otra vez a las nuevas condiciones. Esto requiere una intensa comunicación y coordinación entre los actores.

La matriz de la Ilustración 10 distingue entre regiones y espacios dinámicos y marginados en la recesión y en el nuevo auge. Los principales criterios para evaluar la categorización de la región o localidad son las características de la infraestructura institucional y física (estructuras fuertes o débiles) y la dinámica de los sectores locales dominantes (en declive/en crecimiento).

Las dos regiones seleccionadas se encuentran en diferentes procesos de desarrollo y, al mismo tiempo, se enfrentan a problemas sectoriales y estructurales muy diferentes, así como a oportunidades de desarrollo. Según la tipología de las regiones, Lausitz puede clasificarse como una región en declive, y Münsterland como una región muy dinámica. Ambas regiones se enfrentan al reto de realinear sus procesos de desarrollo (Lausitz) o de mantenerlos dinámicos.

Ilustración 10. Regiones del estudio según la tipología de regiones



Fuente: Elaboración propia

A continuación, las diferencias entre la región de Münsterland y Lausitz se aclaran mediante varios indicadores.

Desafíos del cambio estructural en las dos regiones

Lausitz es una región recién definida que se creó con la fundación de la ARD en 2017. Se caracteriza por una transformación intensa y, al mismo tiempo, por una estructura económica diversa. Mientras que el norte de Lausitz limita con el cinturón de Berlín y está bien situada como zona recreativa y turística local, el principal cambio estructural se está produciendo en el distrito minero de Lausitz (Lausitzer Revier), una zona caracterizada por la extracción de lignito que también fue la cuna del suministro energético en la RDA. Tras la caída del sistema socialista, la importancia del lignito como fuente de energía dominante, así como de las industrias de suministro y transformación en el sector, perdió importancia y competitividad.

La estructura empresarial en toda la región Lausitz se caracteriza por la existencia de pequeñas empresas, y tras el colapso de las empresas estatales a raíz de la transformación política-económica, existen muy pocas empresas grandes.

Una de las cuestiones esenciales para los actores económicos regionales en Lausitz es cómo la región puede desarrollar nuevos potenciales de desarrollo y crear nuevas actividades económicas tanto en el sector industrial como en el turístico y, en general, en el sector de los servicios intensivos en conocimiento. Según los últimos informes (Fronde! *et al.*, 2018) en las zonas mineras de la región un 3,3 por ciento de todos los empleados y el 17,5 por ciento de los empleados del sector manufacturero dependen directa o indirectamente del sector del lignito. El fortalecimiento de las esferas de competencia económica en cooperación con las universidades y la industria existentes será el principal desafío de la región en un futuro próximo. Los actores regionales se encuentran actualmente en un intenso proceso de coordinación para definir una estrategia para el futuro.

Münsterland ha superado sus problemas estructurales en los años ochenta. Ya en la década de 1950, la industria textil, que había estado fuerte hasta ese momento, se sumergió en una crisis y desapareció casi por completo. Aunque la región sigue caracterizándose por la agricultura, va acompañada de un aumento de la capitalización y de la concentración de las explotaciones. La estructura económica sectorial cada vez más diversificada. Las agrupaciones industriales se han fortalecido durante varios años, las actividades de puesta en marcha y la vinculación de la ciencia y la industria es un tema importante, iniciado por los centros de transferencia. Se han definido los ámbitos de competencia innovadores del futuro, que constituyen el marco de las medidas concretas de promoción.



A pesar de la excelente situación económica actual, Münsterland se enfrentará al reto de mantener esta posición en el proceso de digitalización de los procesos de producción y comercialización en los próximos diez años. Al mismo tiempo, la región debe lograr estimular los esfuerzos de innovación y recuperación, en particular en las zonas más pequeñas y más rurales de la región, a fin de reducir la brecha de desarrollo entre las ciudades medianas y las zonas rurales. La región se caracteriza por la existencia de pequeñas y medianas empresas con un bajo gasto en I+D en comparación con el oeste de Alemania, lo que también será decisivo a largo plazo para mantener una posición innovadora.

En el contexto de las diferentes etapas de desarrollo en las dos regiones de Münsterland y Lausitz, también se puede entender la diferente clasificación en tipología (ver Ilustración 10). Mientras que Lausitz se enfrenta al reto de desarrollar nuevos campos económicos futuros, fortalecer nuevos sectores y crear nuevas instituciones y enfoques de financiación, Münsterland se ocupa de la cuestión de cómo las empresas de la región y las organizaciones de apoyo pueden mantener su desarrollo dinámico a través de continuos esfuerzos de innovación y expandirlo a las zonas rurales.

Diferencias regionales

Si se observan más indicadores de desarrollo para las dos regiones, la diferencia en la situación de partida actual se hace aún más clara:



Tabla 4. Indicadores para ilustrar las diferencias regionales		
Gestión	Lausitz	Münsterland
Población	1,16 millones	1,63 millones
Estructura administrativa	6 distritos distribuidos en dos Estados federados (Brandeburgo, Sajonia): distrito de Dahme-Spreewald, Elba-Elster, Spree- Neiße, Oberspreewald-Lausitz, Görlitz y la ciudad independiente de Cottbus), con un desarrollo económico muy diverso en cada uno de los distritos y ciudades, sin un centro regional importante y una región rural y fronteriza con Polonia.	4 distritos en un Estado federal (distrito Warendorf, Steinfurt, Borken, Coesfeld) y un representante del sector privado con un enfoque económico similar, desarrollo homogéneo, estructura rural, pero mezcla saludable de centros de tamaño medio, centro regional (Oberzentrum) dinámico y ciudad-distrito de Münster.
Sectores económicos dominantes	Industria energética, industria alimentaria, plásticos y productos químicos, industria metalúrgica, turismo y logística	Industria alimentaria, ingeniería mecánica, materiales innovadores y eficiencia de recursos, gestión de la salud, logística, servicios intensivos en conocimiento.
Tasa de desempleo	9,4% (2015)	4 % (2018)
Productividad por euro por hora de trabajo	41,47 euro	51,3 euro
PIB por habitante y año	18.722,00 euro	36.338,00 euro
Empleo	Disminución de la fuerza laboral	Incremento de la fuerza laboral hasta bis
Emigración/inmigración	Pérdida del 10% de la población desde 2008, disminución del 33% en los menores de 40 años	Ligera migración educativa de los jóvenes, 18-25%, crecimiento de la población desde 1962, saldo migratorio positivo
Personal I&E en el total de los empleados	0,34%	0,4%
Intensidad del I&D en %	0,5% del PIB	0,65% el valor añadido bruto
Creación de empresas por 10.000 empleados	25,8	66
Empleados con título universitario	12,1% (2018)	16,4% (2016)
Situación política	Dominan los partidos tradicionales. Los partidos populistas tienen poca presencia.	Fuerte presencia de los partidos populistas de la derecha. ²⁶

Fuente: Elaboración propia en base de RWI-Studie Lausitz (2018), Strategie Münsterland (2018), Prognos 2012, NRW-Bank 2018

26 En las elecciones generales 2017, La AfD (Alternativa para Alemania) consiguió en la región Lausitz más 25% de los votos y, en algunos municipios más del 40%.

Desde el punto de vista político-administrativo, ambas regiones se constituyen sobre la colaboración de distritos (Kreise). Los distritos constituyentes de Lausitz están ubicados en dos estados federales, lo que dificulta los procesos de coordinación política en algunas áreas, pero al mismo tiempo, si la coordinación funciona, también puede significar una orientación común más específica en el cambio estructural.

Los distritos de Lausitz también tienen una orientación muy diferente en cuanto a su potencial sectorial y económico y también se ven afectados de manera diferente por el cambio estructural. Con la excepción del distrito Dahme-Spreewald, que se encuentra cerca de Berlín y se caracteriza por el turismo, todos los demás distritos se clasifican como periféricos o muy periféricos.

Esto significa que los centros regionales e importantes instalaciones de transporte están relativamente lejos. La situación periférica se ve reforzada por la frontera con Polonia. Todos los distritos de esta región están clasificados como rurales. Las principales ciudades de la región han estado expuestas a fuertes procesos de contracción del 20-50% en los últimos 25 años debido al cambio estructural económico.

Varios estudios han definido como áreas clave de competencia, por ejemplo, la industria energética, alimentaria, metalúrgica, plásticos y químicos, turismo y logística, (véase IFO Dresden 2013). Sin embargo, aún no se han definido de manera concluyente como campos de acción estratégicos para la región y no han ido acompañados de amplios programas de financiación. Además, existen los núcleos de crecimiento regional definidos (ver ilustración 6). Actualmente se están llevando a cabo nuevos análisis para explorar las futuras prioridades de desarrollo en el marco de un proceso de declaración de misión conjunta.

La tasa de desempleo de alrededor del 10% y la elevada migración de jóvenes menores de 40 años de las zonas periféricas ilustran la crisis y la necesaria búsqueda de nuevas oportunidades económicas y de empleo sostenibles. El auge de los partidos populistas también ilustra las tensiones sociales en la región. Para ello se requieren mayores esfuerzos operativos y regionales de innovación y el fortalecimiento del sistema regional de innovación.

La formación de una nueva identidad futura es importante, así como también una integración más intensa de las instituciones de investigación orientadas a la aplicación, y la promoción para crear nuevas empresas. La cuota de creación de empresas en la región de Lausitz sigue siendo muy baja. Lo mismo se aplica al gasto en I+D, así como a la proporción del personal de I+D en el PIB. En la región no existe un *centro regional* (Oberzentrum)²⁷ fuerte con un efecto de atracción económica, aunque Cottbus actúa como un pequeño centro regional y sede de la agencia regional.

27 El ordenamiento territorial de Alemania sigue al enfoque de los “lugares centrales” (Zentrale Orte). Allí un centro regional (Oberzentrum) suele tener más de 100.000 habitantes y presenta servicios superiores a los lugares más pequeños en sus alrededores.



Por el contrario, Münsterland tiene una estructura muy homogénea. El gasto en I+D no es muy superior al de Lausitz, pero la región cuenta con una estructura de empleo muy diversificada, con un bajo nivel de desempleo, altos niveles de empleo en las profesiones de formación demandadas y un esfuerzo creciente para promover la creación de empresas. Los partidos populistas en Münster, el centro de la región, han alcanzado el porcentaje más bajo de Alemania en las elecciones federales de 2017. Por el contrario, algunas ciudades de Lausitz han recibido el porcentaje más alto, alrededor de 40%, lo cual se puede interpretar como un “voto protesta”.²⁸

Münsterland cuenta con el apoyo de 4 distritos administrativos con una saludable mezcla de centros de tamaño medio, que a su vez están situados alrededor de la ciudad-distrito Münster como centro regional (Oberzentrum) y ciudad de servicios. La región de Münsterland tiene la tasa de desempleo más baja de todo el estado federal de Renania del Norte-Westfalia, con un 4% y la proporción más alta de jóvenes. La edad media de la población es de 43 años (NRW-Bank) y la proporción de personas mayores de 60 años es baja en comparación con las regiones vecinas.

Hace varios años, la región definió sus ámbitos de competencia, que también están respaldados por un consenso regional de los actores regionales. Los campos de competencia son la industria alimentaria, la ingeniería mecánica, los materiales innovadores y la eficiencia de los recursos, la gestión de la salud, la logística y los servicios intensivos en conocimiento. Estos campos de acción también cuentan con apoyo en investigación, las universidades y los centros de coordinación de los profesores.

En los últimos años, la región ha hecho hincapié en la creación de empresas y con los programas de apoyo en los cuatro distritos, la proporción de las empresas creadas aumentó constantemente. Aunque sigue siendo baja en comparación con las regiones vecinas menos rurales y más industrializadas, es 2,5 veces superior a la de Lausitz. El PBI per cápita y la productividad son significativamente superiores.

Ambas regiones están clasificadas como regiones tradicionalmente rurales. Se enfrentan al reto de aumentar la capacidad innovadora de sus empresas, reforzar la creación de redes entre las empresas y la ciencia, retener y atraer a la región a trabajadores y especialistas bien cualificados, así como reforzar la estructura de las PYME y ampliar los servicios basados en el conocimiento como parte de la digitalización de los procesos de producción. Sin embargo, ambas regiones tienen condiciones de partida muy diferentes.

En los próximos años, Münsterland se enfrentará al reto de mantener su dinamismo como región próspera en competencia con otras regiones, mientras que Lausitz tendrá que reposicionarse económicamente.

28 Se puede interpretar el alto número de voto para los populistas como una “venganza de los lugares que no importan” como se describe este fenómeno en debate de estudios regionales, Restrepo Rodríguez (2016).

4.3. El caso Münsterland

4.3.1. Münsterland Verein

La Agencia “Münsterland” se creó en el año 2009 a partir de la fusión de dos asociaciones ya existentes (Münsterland e.V., 2011). La asociación Aktion Münsterland (fundada en 1990) tenía la misión de fortalecer el espacio de los cuatro distritos y la ciudad independiente de Münster como una región activa común. La ARD se fundó sobre la base de un intenso compromiso del sector privado y en cooperación con los consejos de los distritos. El objetivo era presentar a Münsterland como una región económica atractiva para asegurar trabajos cualificados y nuevas inversiones a largo plazo. En este contexto, los líderes de las representaciones regionales de la Cámara de Industria y Comercio²⁹ y de las Cajas de Ahorros³⁰ desempeñaron un papel importante. Estas fueron las asociaciones portavoces del sector empresarial.

La Touristik-Agentur Münsterland (fundada en 1971) hoy es también parte de la Asociación y representa el área de fortalecimiento del sector turístico en el contexto del cambio estructural rural. Con la integración se reforzó el papel de la iniciativa empresarial y la importancia del desarrollo económico también. El objetivo era tener más en cuenta la complejidad y diversidad de la estructura económica y los retos de la región. Un entendimiento puramente sectorial y económico debería dar paso a un enfoque estratégico más holístico que reforzara la diversidad de los potenciales económicos y tuviera en cuenta los factores de atractivo y calidad de vida.

Desde 2009, la Asociación Münsterland se ha centrado en tres principales ámbitos de acción (ver Ilustración 11): el desarrollo cultural, el desarrollo del turismo y la promoción de estructuras económicas a lo largo de determinados clústers. Los tres ámbitos deberían reforzarse mutuamente y dejar claro que no sólo el enfoque económico es decisivo para una región competitiva.

29 Para Alemania es típica la auto organización institucional de áreas centrales de la política económica y social. Las Cámaras de Industria y Comercio (IHK) están organizadas a nivel regional y son responsables de la autoadministración de la economía. Las empresas comerciales deben ser miembros de la Cámara de Comercio Internacional (afiliación obligatoria). De acuerdo con el principio de subsidiariedad, el Estado delega tareas en el ámbito de la promoción de la economía comercial en la región, la regulación de la formación profesional comercial y regional, así como el asesoramiento sobre la creación de empresas a las autoridades nacionales, vea Sack and Schroeder (2017).

30 Las Cajas de Ahorros (Sparkassen) locales pueden apoyar simultáneamente el potencial de crecimiento y contribuir a la redistribución territorial. Debido a su modelo de negocio específico de proximidad geográfica y a las intensas relaciones con los clientes, las Cajas de Ahorros son capaces de generar incluso mejores rendimientos en las regiones más débiles que en las más prósperas. Según los resultados de su estudio, las Cajas de Ahorros pueden contribuir a la compensación regional sin utilizar recursos estatales, vea Rehfeld (2007).



Fuente: Elaboración propia en base de Prognos 2014.

Forma y objetivo de la organización

La Agencia Münsterland está organizada como una asociación (eingetragener Verein, e.V.). La estructura de la asociación es participativa. Los miembros pueden ser entidades jurídicas y personas físicas, y se reúnen sobre la base de un objetivo establecido en los estatutos (por más detalles vea capítulo 3.2). Una asociación tiene las siguientes características:

- Está formada por diferentes miembros.
- No tiene intención de obtener beneficios.
- Los fondos sólo podrán utilizarse para los fines establecidos en los estatutos.
- Los miembros tienen una co-determinación esencial en la orientación de la asociación.
- Por regla general, los miembros son responsables de mantener la base financiera de la asociación.
- Los miembros eligen su comité ejecutivo en un proceso participativo.

La asociación tiene el objetivo claro de integrar a los agentes locales y regionales activos en el proceso de desarrollo. Por lo tanto, también incluye un fuerte enfoque desde abajo, en el que pueden participar actores muy diferentes.

La Agencia Münsterland se ha fijado el objetivo de la asociación de promocionar la región hacia el mundo exterior, pero también de hacer que el desarrollo de la región sea sostenible a largo plazo.

Con aproximadamente trescientos setenta (370) miembros, la agencia es una de las agencias regionales más fuertes de Alemania. La mayoría de los miembros son doscientas (200) empresas. Los cuatro (4) distritos, sus sesenta y cinco (65) ciudades y municipios y la ciudad independiente de Münster tienen una importante función de toma de decisiones. Instituciones y asociaciones relevantes para la región, como la Cámara de Industria y Comercio, la Cámara de Oficios (Handwerkskammer)³¹ de Münster y otras asociaciones a nivel regional completan la gama de miembros.

Finanzas

La ARD está financiada principalmente por los cuatro distritos y la ciudad independiente de Münster. El importe de la contribución está constituido por el número de habitantes. El importe de la contribución también determina el número de acciones con derecho a voto en la junta general. La financiación básica está garantizada por las cuotas de los miembros. Sirve para financiar el personal permanente (alrededor del 50% de todos los empleados) y los gastos de funcionamiento de la asociación.

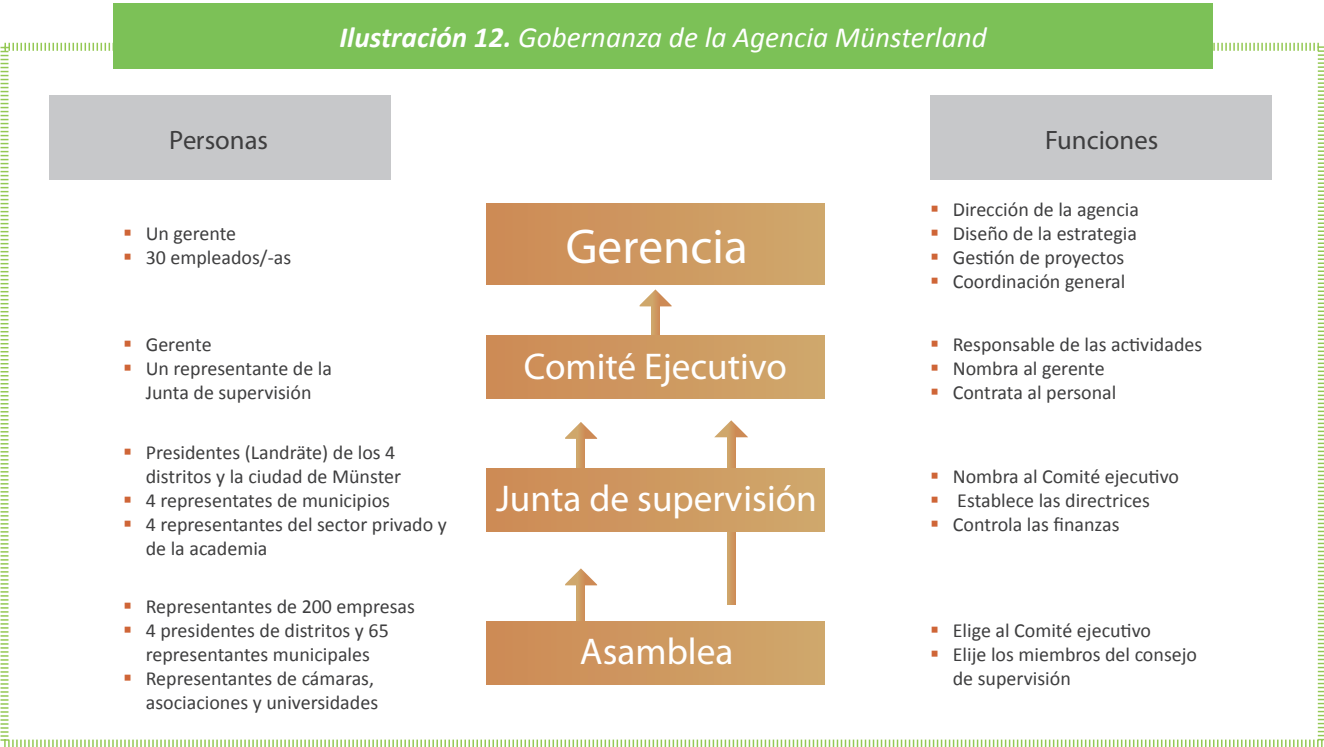
Por regla general, los proyectos de la asociación se financian con fondos externos de la UE y del gobierno de Estado federado (véase más adelante una explicación más detallada). Sin embargo, en casos individuales, tanto los distritos como la comunidad empresarial conceden subvenciones especiales para la ejecución de proyectos excepcionales. Se trata, por ejemplo, de un premio a la innovación, financiado en gran medida por el sector privado, o del proceso de creación de la marca como un proyecto estratégico independiente.

Además de ser financiada por las cuotas de los miembros, la asociación está financiada principalmente por los fondos de la política estructural de la UE, que se sacan a concurso con subvenciones del gobierno regional. Las subvenciones del programa GRW “Tarea común para la mejora de la estructura económica regional” son insignificantes para el Münsterland.

31 Las Cámaras de Oficios representan las empresas no-industriales, y cumplen funciones parecidas a las Cámaras de Comercio y Industria para las empresas del comercio y de la industria.



Gobernanza



Fuente: Elaboración propia

La estructura de toma de decisiones de la asociación consiste en miembros electos de la **junta de supervisión** (Aufsichtsrat). El Consejo de Supervisión está compuesto por los Administradores de Distrito, un representante del alcalde elegido por cada distrito y un gran número de representantes del sector privado de los sectores empresarial, turístico, cultural y científico. El Consejo de Supervisión tiene el papel esencial de establecer las directrices de la agencia, de controlar el Consejo Ejecutivo y las finanzas, así como de nombrar y destituir al consejo ejecutivo.

El **Comité Ejecutivo** (Vorstand) es responsable de las actividades actuales de la asociación, del nombramiento del director gerente de la agencia y de sus empleados, así como de la función de control de la propia agencia. También nombra al director gerente de la agencia.

La **Asamblea General** (Mitgliederversammlung) anual elige al consejo de administración y a los miembros del consejo de supervisión. Por lo tanto, los miembros tienen una influencia importante en la constitución

y orientación de la agencia. Las orientaciones y estrategias conceptuales esenciales se llevan a cabo bajo la dirección de la agencia en consulta con el Consejo Ejecutivo y el Consejo de Supervisión.

La dirección (Geschäftsführung) es responsable de la gestión estratégica y de la implementación de los objetivos de la agencia en su función. Como ya se ha explicado en el Capítulo 3, los directores gerentes son generalmente expertos en desarrollo empresarial y no cuentan con personal administrativo. En la agencia de Münsterland, el director gerente (Klaus Ehling) tiene experiencia en el desarrollo económico del distrito. Los factores clave para ocupar el puesto de director gerente son la independencia política, la experiencia, el buen trabajo en red con las empresas, la política y la ciencia de la región y una orientación estratégica que aproveche el potencial de desarrollo de la región y refuerce las sinergias.

En este contexto, una cierta independencia de la Agencia es también decisiva para establecer los impulsos de desarrollo adecuados, que no se ven afectados al mismo tiempo por grupos de gran interés en la región, sino que dependen de la profesionalidad y del estrecho contacto con los actores motivados.

El papel del sector privado

El sector privado desempeña un papel central en la Asociación Münsterland, que integra como miembros a la Cámara de Comercio e Industria, la Caja de Ahorros y empresas individuales. Según la dirección de la asociación, se refuerza la orientación hacia la competitividad y la innovación. Las ideas para nuevos puntos focales del trabajo también provienen de la Junta de Supervisión, pero a la dirección de la asociación se le da mucho espacio para concretar o incluso cambiar los detalles de los temas introducidos. En la mayoría de los casos, la Asociación aborda temas sobre la base de una estrecha cooperación con la iniciativa empresarial en la región. Por regla general, también surgen nuevos temas y puntos focales sobre la base de la ejecución de proyectos concretos.

El papel de la ciencia y la investigación acompañante

Los representantes de la academia (universidades) participan directamente en la ejecución de proyectos concretos en la Junta de Supervisión, así como a nivel operativo. Según la dirección de la Asociación, no se usa la *investigación de acompañamiento* (vea capítulo 2.5) de forma institucionalizada. Sin embargo, a través de la participación de estudiantes en diversos proyectos, se lleva a cabo una y otra vez un acompañamiento y análisis científico que permite también la reflexión crítica. Sin embargo, las instituciones científicas participan tanto en la junta de supervisión como en la ejecución de un gran número de proyectos y aportan su experiencia en este ámbito.

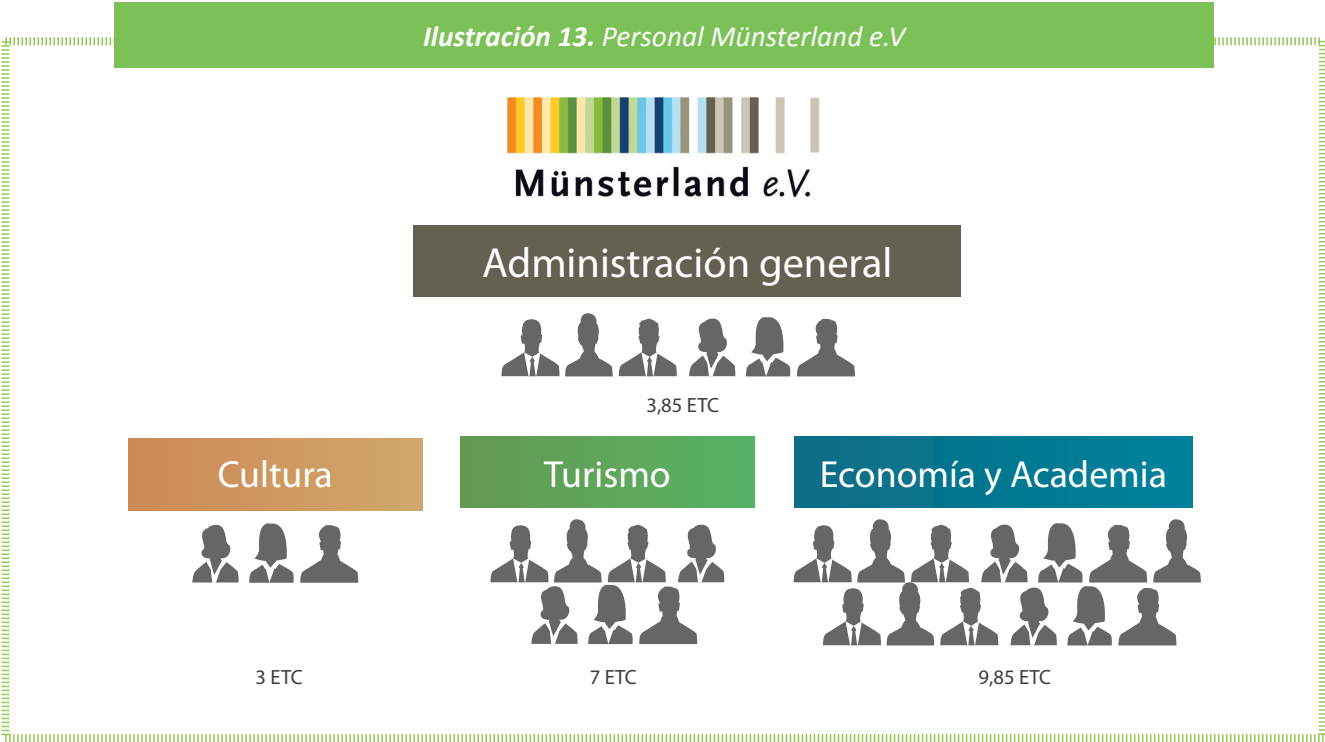
Los rectores de las tres universidades de la región son miembros de la junta de supervisión y representan la voz científica. En las convocatorias de propuestas de programas de financiación, la participación de las instituciones científicas se evalúa positivamente o incluso se exige conscientemente. Debido a la orientación a la innovación de casi todas las convocatorias de propuestas de la UE y financiadas por el Estado, los actores de la ciencia y la tecnología suelen ser también socios esenciales para la puesta en marcha de nuevos proyectos.



Capital humano

Además del director gerente, los empleados de la agencia son los factores clave del éxito en la implementación y promoción de proyectos de desarrollo. A diferencia de las instituciones públicas, como las administraciones de los distritos y los organismos de desarrollo económico, los empleados no suelen estar integrados por funcionarios públicos.

En este caso, la agencia necesita flexibilidad para seleccionar a los empleados sobre la base de sus conocimientos especializados de acuerdo con las prioridades de financiación. Una gran parte de los empleados también se financia mediante proyectos de financiación temporal, que también requieren un cierto grado de flexibilidad y, al mismo tiempo, hacen que el número de empleados fluctúe a lo largo de los años. Alrededor de la mitad de los empleados son permanentes y la otra mitad se contrata sobre la base de proyectos.



Fuente: Elaboración propia en base de Prognos 2014. ETC = Equivalente a puesto de trabajo completo

En la Agencia Münsterland, seis (6) empleados trabajan en actividades de consejo y administración, tres (3) en gestión cultural, ocho (8) en gestión turística y 13 en economía y ciencia (2014). En Alemania hay agencias más grandes y más pequeñas, porque en última instancia la mano de obra está formada principalmente por las áreas de responsabilidad asignadas y los recursos financieros puestos a disposición por los miembros de la agencia. La adquisición de fondos de terceros a través de subvenciones estatales, federales y de la UE también establece un marco importante para el tamaño de la agencia. La Agencia Münsterland se enfrenta al reto de obtener financiación de terceros para proyectos específicos en competencia con otras agencias. Para sus proyectos, por lo general tienen que encontrar socios con los que definir y presentar un objetivo y una estrategia de implementación.

Formación del personal

La propia agencia no dispone de una unidad de formación específica ni de un centro de formación propio con el que cooperar. Los puestos para los proyectos suelen cubrirse de acuerdo con criterios técnicos. Al mismo tiempo, se utilizan varios proveedores de formación que ofrecen ofertas especiales para los promotores de negocios, según sea necesario.

La Agencia de Promoción de Inversiones del Estado de Renania del Norte-Westfalia (NRW- Invest) ofrece cursos de capacitación para empleados de las agencias de desarrollo económico locales y regionales.³² Los cursos son desarrollados por NRW.INVEST en cooperación con la Asociación de las ARD del Estado federado (VWE).

Los seminarios tienen una estructura modular. Su objetivo es informar sobre las novedades importantes en el desarrollo de negocios, discutir conceptos de desarrollo de negocios y desarrollar conjuntamente soluciones. Tanto los recién llegados como los especialistas y gerentes en la promoción de negocios adquieren nuevos conocimientos, profundizan los conocimientos existentes, conocen ejemplos prácticos y reciben nuevos impulsos para un trabajo exitoso in situ. El programa incluye seminarios básicos, especializados y de gestión, por ejemplo, sobre derecho de planificación y construcción, creación y desarrollo de empresas, marketing de localización, realización de charlas y negociaciones o gestión de eventos.

32 <https://www.nrwinvest.com/de/unser-service/zusammenarbeit-mit-wirtschaftsfoerderungen/>



Además, en los proyectos gestionados por la propia ARD Münsterland, a veces se ofrecen a los empleados y a los socios de los proyectos, medidas de formación continua específicas. Este funciona por una colaboración con proveedores privados de formación. Por ejemplo, en el proyecto habilitante de innovación (“Enabling Innovation”) se ofreció formación continua como “coach de innovación” y se organizó una serie de eventos abiertos de formación continua sobre diversos temas clave.

En opinión de la dirección, tiene sentido organizar la formación continua de especialistas en desarrollo empresarial a nivel estatal o federal. A nivel regional no existe una masa crítica para una oferta integral en este sentido.

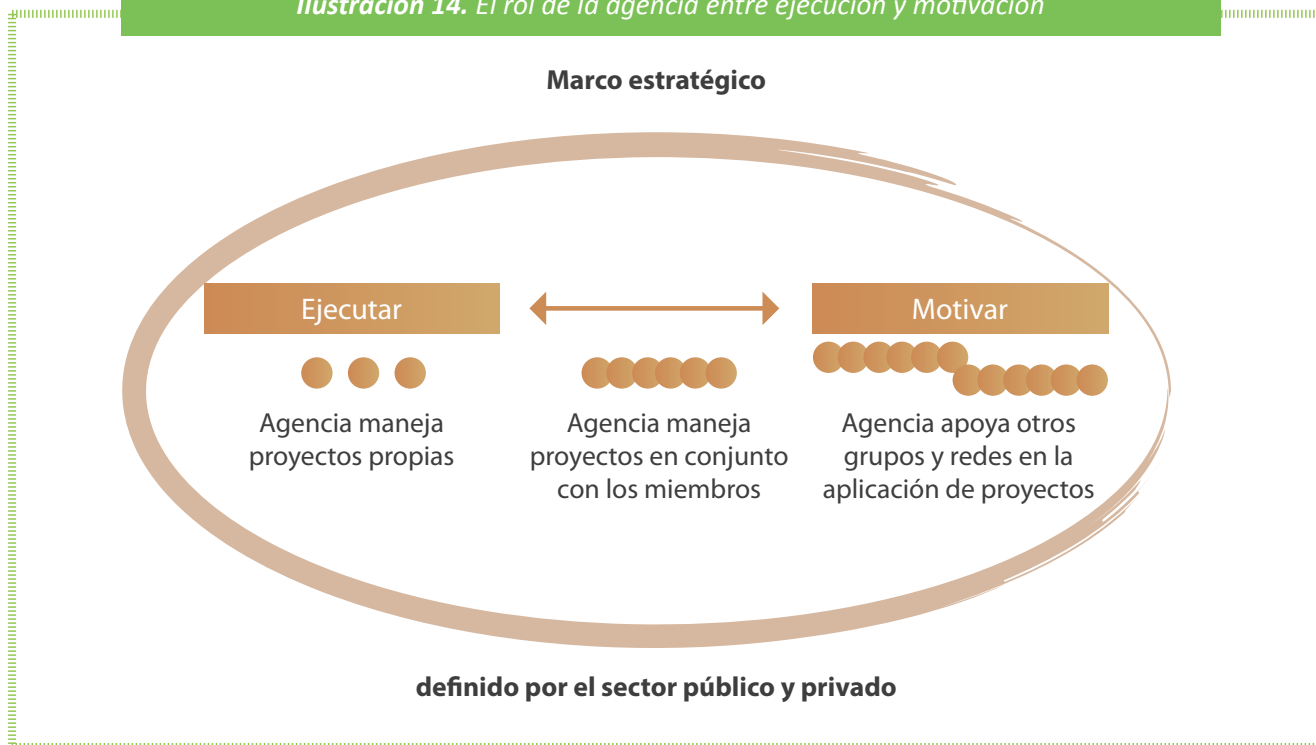
Marco estratégico

El marco estratégico de la Agencia de Münsterland se establece en la estrategia global (Handlungskonzept) desarrollada para el desarrollo futuro de la región. No es un documento de planificación y, más bien, define una dirección y se centra en los desafíos y prioridades esenciales para la acción futura de la región. Se compone de lo siguiente:

- El proceso de construcción de la marca.
- La elaboración de un concepto de acción, en el que se definen las fortalezas y debilidades esenciales, así como los ámbitos de competencia de la región.
- La elaboración de una estrategia de clúster con más tareas transversales.
- La consideración de las mega-tendencias y la identificación de futuros campos y puntos focales innovadores.

Con el fin de implementar el marco de orientación definido, se inician algunos proyectos propios de la empresa. Sin embargo, el objetivo de la ARD no es ejecutar todos los proyectos por sí misma. Más bien, asesora y motiva a los actores locales y regionales para que respondan a los programas de financiación. Por otra parte, los donantes públicos esperan y apoyan el marco de orientación de la ARD por parte del estado federal, el gobierno federal y la UE como base esencial de evaluación para las convocatorias de propuestas de programas de financiación. Todos los actores de la región pueden participar en el marco de la Iniciativa Económica, y si el desarrollo cultural quiere acceder a la financiación, sus solicitudes deben tener en cuenta el concepto regional de acción y demostrar que contribuyen a la estrategia regional de la Agencia.



Ilustración 14. El rol de la agencia entre ejecución y motivación

Fuente: Elaboración propia

La ilustración 14 muestra la composición del marco de orientación y la estrategia. Es esencial para la comprensión general de que todas las partes del marco de orientación no sólo se llevan a cabo en estrecha coordinación con los miembros de la agencia, sino que por lo general implican una estrecha cooperación con el sector privado de la región:

- **Marca/Branding:** La marca regional se basa en encuestas con la población y los actores de la región. Define la identidad de la región y los bloques de construcción sobre los que se va a seguir construyendo la identidad en el futuro. El proceso de construcción de marca debe entenderse menos como una estrategia de marketing pura y más como un proceso de identidad interna, así como una presentación al mundo exterior.

El término “marca” responde a la idea de posicionar la región como producto en la competencia entre localizaciones, a la vez que se inician proyectos que configurarán el futuro de la localización en su diversidad económica y cultural en línea con la imagen de marca. La marca Münsterland se basa en los siguientes atributos de identidad: “Cercano a la naturaleza, energético, colaborativo, ambicioso, deliberado - esta es la marca Münsterland. Los proyectos se han definido en torno a la construcción de la marca para reforzar estos atributos (véase más adelante en el Cuadro de texto 2 una explicación más detallada).

El proceso de branding se basó en un proceso participativo en el que se preguntó a diferentes grupos de la sociedad de la región, representantes de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado sobre la identidad de la región. Sobre esta base, se desarrolló una marca con una agencia especializada externa, que apoyó el proceso de identificación conjunta. Con la definición de los proyectos básicos, la implementación de la marca debe fortalecer una vez más la identidad de la región según los rasgos de carácter definidos (véase proyectos básicos para el desarrollo de la marca en Cuadro de texto 2).³³

- **Elaboración de un concepto de acción:** Sobre la base de un análisis de las fortalezas y debilidades de la región, el plan de acción aborda tanto cuestiones transversales como ámbitos concretos de agrupación e innovación. Los temas transversales esenciales en Münsterland son:
 - o el fomento del conocimiento y la innovación en las PYME y el fortalecimiento de la cooperación entre la investigación orientada a la aplicación y los empresarios de la región,
 - o el Münsterland como región innovadora y emprendedora para la diversificación económica,
 - o el fortalecimiento de las energías renovables y nuevos modelos de negocio que sean sostenibles desde el punto de vista ecológico, económico y social.
- **La estrategia de clúster** se centra en ámbitos de competencia que vinculan a diferentes sectores económicos. En Münsterland, se trata de la industria alimentaria, la ingeniería mecánica, los materiales innovadores y la eficiencia de los recursos, la gestión de la salud, la logística y los servicios intensivos en conocimiento.
- La ARD ha identificado no sólo los seis clústers que refuerzan el perfil económico de la región de Münsterland, sino también cinco **ámbitos de competencia de innovación** con visión de futuro en la región, entre los que se incluyen las principales megatendencias de la región y de la UE. Los resultados fueron los campos de competencia de innovación “Soluciones Digitales”, “Ciencias de la Vida”, “Ingeniería Pro”, “Materiales y Superficies” y “Eco Sostenible”. En este caso, la región presenta características especialmente positivas en términos de densidad empresarial, infraestructura de investigación e intensidad de red. Constituyen los

33 Es interesante comparar este proceso de creación de una visión con el Diálogo Futuro de la región Lausitz. Ambos enfoques se centran en la integración de la población para la formación de la identidad en el futuro.

campos de acción centrales para la promoción de la innovación regional en Münsterland para la próxima década (Handlungskonzept/ Plan de Acción 2018).

En los últimos años, la digitalización y el desarrollo de la innovación en lugares pequeños se han convertido en nuevos problemas para la Agencia y sus partes interesadas. A pesar del desarrollo fundamentalmente dinámico de la región de Münsterland, la región se enfrenta al reto de adaptar los dos sectores económicos al futuro en el contexto de la digitalización de los procesos de producción y servicios y de garantizar la seguridad del suministro para la educación, la movilidad y la salud, especialmente en las ciudades rurales más pequeñas.

Cada vez es más evidente que los primeros procesos de migración de los jóvenes y las desventajas estructurales en materia de educación y desarrollo se están produciendo en pequeñas ciudades y pueblos de la zona rural de Münsterland. La conciencia de los actores locales de que estos problemas sólo pueden abordarse a nivel regional es un elemento esencial de la justificación de la Agencia.

4.3.2. Redes y relaciones con otras instituciones

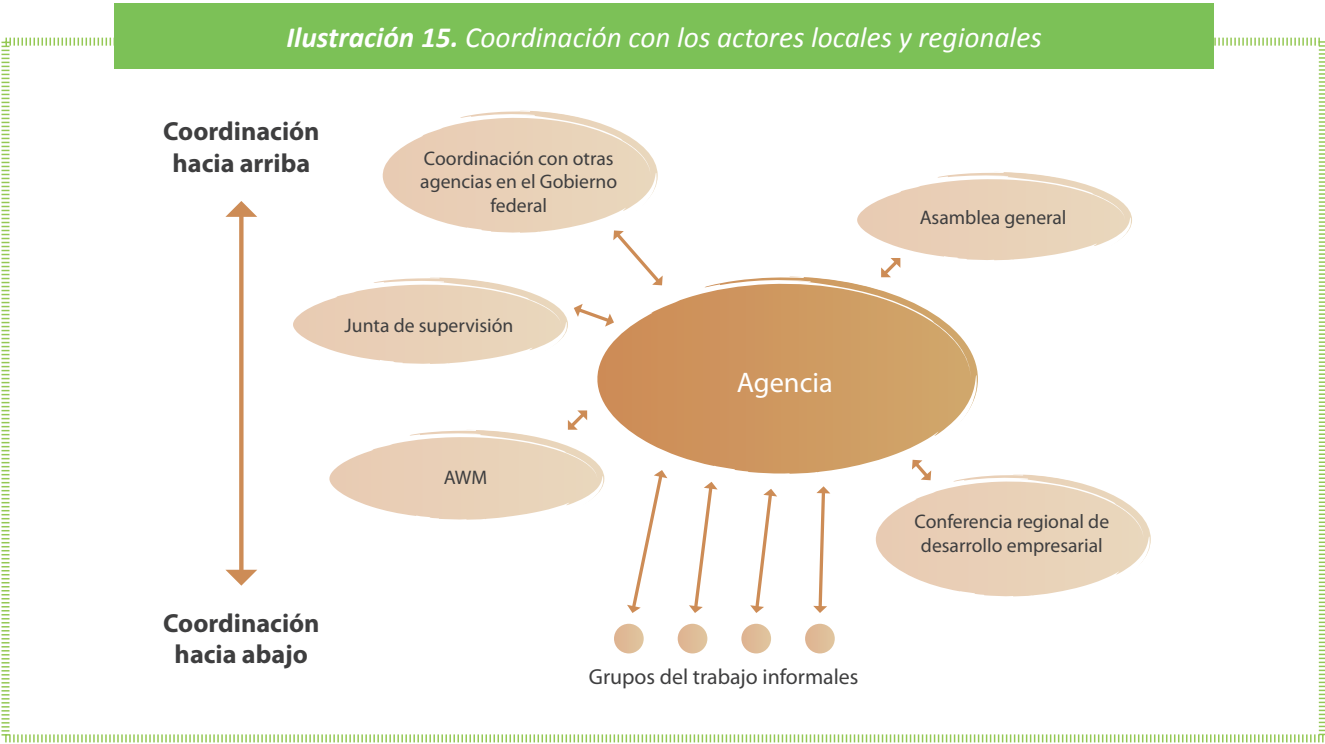
Como ya se ha indicado en el Capítulo 2.5 y en la Ilustración 3, la Agencia Münsterland actúa a nivel intermedio entre los distritos y el Gobierno del Estado federado NRW. En paralelo, con delimitaciones geográficas parecidas, existe el Gobierno distrital (Bezirksregierung Münster) y la administración descentralizada del Gobierno de Renania del Norte-Westfalia en el Münsterland, la cual está formalmente a cargo de la planificación regional.

Procesos de coordinación

En su estructura de toma de decisiones, la agencia de la región de Münsterland sigue la idea de la red y se basa en el compromiso del sector privado. Esto también se refleja en la estructura del Consejo de Supervisión. Los representantes empresariales regionales de la Cámara de Industria y Comercio, de la Cámara de Artesanía y de las Cajas de Ahorros garantizan la representación de la voz del sector privado. Al mismo tiempo, existen estructuras de coordinación con los condados y los organismos de desarrollo económico de los condados.

Es necesario distinguir entre los procesos de coordinación puramente formales, que se llevan a cabo a través de reuniones periódicas de la red, y un gran número de cooperaciones e iniciativas informales en las que se reúnen los actores de la región.





Fuente: Elaboración propia

En los procesos formales de coordinación con la ARD, los consejos de distrito y los alcaldes seleccionados, así como las Cajas de Ahorros, las Cámaras de Oficios y las Cámaras de Industria y Comercio, se integran en las reuniones regulares del consejo de supervisión y en la asamblea general anual. Además, existe un grupo de trabajo (“Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftsförderung Münsterland (AWM)”) que reúne a las agencias locales de promoción económica con la Agencia Regional de Münsterland dos veces por año. En un grupo más grande de actores, los actores regionales también se reúnen dos veces al año en la conferencia regional de desarrollo empresarial. Representantes de la política (gobierno de distrito), el sector privado (cámaras) y la academia (universidades y oficinas de transferencia de investigación) se reúnen aquí para informarse mutuamente sobre las nuevas tendencias, licitaciones y planes. Las agencias locales de promoción económica también participan aquí.

En el ámbito académico, la Universidades de Ciencias Aplicadas Münster (Fachhochschule) es uno de los socios claves de la Agencia Münsterland. La universidad cuenta con una agencia propia para la transferencia con una estructura descentralizada en los diferentes distritos de la región. Así, la universidad lidera y gestiona sus propios proyectos relevantes para el desarrollo de la región. Un ejemplo es *münster.land.life*³⁴ una cooperación entre la ciencia y la industria, especialmente en el campo de la transferencia de tecnología. El proyecto se financia a través de la iniciativa federal-estatal “Universidad Innovadora” y aborda uno de los principales retos sociales que sólo puede ser abordado conjuntamente por muchos socios: Atención sanitaria, participación y bienestar en el medio rural. Sobre todo, debido al cambio demográfico y a los efectos de la globalización, se trata de un tema real para el futuro, especialmente en las regiones rurales.

Los procesos de coordinación interinstitucional son necesarios para mantener un intercambio estructurado y garantizar una orientación común. Sin embargo, los grupos de trabajo informales que se crean cuando es necesario también son esenciales para la ejecución de los proyectos. En el caso de nuevas convocatorias de propuestas, la agencia invitará a expertos a asistir con poca antelación y durante un período de tiempo limitado, informándoles de las nuevas convocatorias de propuestas y de las oportunidades de proyectos.

Al mismo tiempo, la agencia apoya y anima a las redes locales y regionales de actores comprometidos a responder a las solicitudes de financiación del estado, el gobierno federal y la UE. En este caso, la agencia se considera a sí misma como un órgano asesor y, al mismo tiempo, asume una función de coordinación para los actores que desean solicitar programas de financiación dentro de la región. Con ello se pretende evitar la superposición de aplicaciones y, al mismo tiempo, reforzar las sinergias.

Los procesos de coordinación informal dejan claro que la Agencia Münsterland no es la institución rectora de planificación y ejecución. Más bien, trata de motivar y alentar a las fuerzas de auto organización de las regiones para que lleven a cabo proyectos concretos en el marco del plan de acción regional. En este sentido, actúa como un facilitador y no como un mero ejecutor para involucrar a tantos actores comprometidos como sea posible. La coordinación con los actores en la solicitud de fondos para proyectos a nivel del gobierno regional y de la UE garantiza una intensa red informal y un valioso intercambio entre la Agencia Regional y las organizaciones relevantes para el desarrollo económico local. Los procesos de coordinación y trabajo en red de la agencia descritos anteriormente explican la coordinación interna con los actores de la región.

34 <https://www.fh-muenster.de/forschung/muensterlandleben.php>



La Agencia Regional también tiene voz en el Estatal federado/ Land. Para introducir y coordinar las cuestiones de política estructural, las nueve agencias regionales del Estado federado de Renania del Norte-Westfalia (como ya se ha explicado en el Capítulo 2.6.1) han unido sus fuerzas en una red llamada regionen.NRW. En reuniones periódicas con el Ministerio de Economía del Estado federado de Renania del Norte-Westfalia, abordan cuestiones de política estructural y, por lo tanto, también pueden influir en la orientación de los programas de financiación. El objetivo es contribuir a la eficiencia y eficacia de la cooperación con el país mediante procesos de coordinación eficaces y rápidos.

La ARD Münsterland no está involucrada en ningún proceso de coordinación con el gobierno federal.³⁵

Los procesos de coordinación interna y externa son necesarios para que la Agencia pueda llevar a cabo proyectos de desarrollo concretos. Como ya se ha mencionado, la solidez financiera y el alcance de la financiación de los distritos de la región de Münsterland también determinan la orientación estructural de la agencia para la región. Pero aún más importante que la solidez financiera es la voluntad de los actores regionales de planificar y ejecutar proyectos concretos.

Cuadro de texto 2: *Proyectos de la Agencia Münsterland*

onboarding@muensterland.com

El proyecto “onboarding@muensterland” tiene por objeto apoyar a las empresas en la contratación de trabajadores cualificados, familiarizar a los candidatos con la región e informarles de forma intensiva sobre la buena calidad de vida en la región de Münsterland. Está siendo desarrollado por empresas y agentes económicos de la región junto con la Agencia Münsterland.

Picknick³

Picnic³ recoge la calidad de vida rural y la identidad de Münsterland. A través de eventos en lugares inusuales, en empresas, en asociaciones o a través del arte y la cultura, se puede experimentar la diversidad empresarial y cultural.

35 Esto muestra una diferencia significativa con respecto a la agencia regional de Lausitz, que se explicará con más detalle en el próximo capítulo. Debido a la gravedad del cambio estructural en la región Lausitz, la relación entre el Ministerio Federal de Economía y la Agencia Lausitz desempeña un papel importante.

münster.land.leben

En este proyecto, la Universidad de Ciencias Aplicadas de Münster desarrolla ideas de soluciones sostenibles para el centro de salud de Münsterland. En un total de 13 subproyectos, münster.land.leben fomentará el intercambio entre la ciencia y la sociedad, desarrollará nuevos conceptos y adoptará medidas a largo plazo. Estos incluyen, por ejemplo, una red de salud intersectorial y participativa, nuevas formas digitales de interacción para promover la educación sanitaria de los ciudadanos, y otros proyectos centrados en la atención rural.

Gründergeist@Münsterland

En el proyecto, la agencia, junto con las oficinas de transferencia de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Münster y las agencias de desarrollo empresarial de los 4 distritos, así como las agencias de desarrollo tecnológico de la ciudad de Münster, crearon 6 incubadoras en red. Aquí, las personas que quieren crear su propio negocio pero que aún no tienen una idea de negocio concreta son acompañadas profesionalmente en su camino desde la idea hasta el plan de negocio. Cada fragua de arranque ofrece un espacio atractivo para el intercambio, el trabajo en red y el trabajo entre personas con ideas afines.

Reallabor Mobiles Münsterland

Junto con las autoridades locales, los distritos y los científicos, el laboratorio real está buscando soluciones innovadoras que aprovechen las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías digitales para mejorar las demandas de movilidad y las necesidades de las zonas rurales. El objetivo es repensar el sector de la movilidad como un factor central para el desarrollo positivo de toda la región de Münsterland.

Enabling innovation

Habilitando innovaciones (Enabling Innovation) es un proyecto que tiene como objetivo la mejora estructural y sostenible de la promoción de la innovación y el marketing de la innovación en las empresas, municipios y distritos de la región. Además de la elaboración de una estrategia de innovación, se ofrecen talleres, soluciones y formación continua. Al mismo tiempo, se inician y apoyan proyectos de innovación en la región.



4.3.3. Lecciones aprendidas

Presentamos a Münsterland como una región económicamente dinámica y fuerte. Esta región fue capaz de gestionar de forma exitosa el cambio estructural de sus industrias tradicionales – cómo la industria textil en los años 1980 – y logró consolidar sus fortalezas en industrias avanzadas y servicios. No obstante, también este tipo de región necesita reinventarse continuamente para mantenerse en su posición de liderazgo. Además, en el Münsterland, sobre todo, en sus zonas rurales y periféricas se encuentra relevantes problemas estructurales, como la falta de servicios básicos y oportunidades de empleo para los jóvenes. Especialmente las aglomeraciones pequeñas rurales requieren un nuevo tipo de iniciativas inteligentes y adaptados al contexto.³⁶

La Agencia Münsterland es un producto de la iniciativa de líderes del sector privado de la región. El fuerte rol del sector privado nutre el espíritu empresarial de la ARD. Igual participen representantes de los gobiernos distritales, de cámaras y asociaciones del sector privado, empresas individuales y representantes de la sociedad civil. Esta base multiactor equipa a ARD con legitimidad y competencia, y facilitó su reconocimiento por parte del Gobierno del estado NRW, como ente coordinador y técnico de la planificación del desarrollo regional.

La ARD desarrolló un marco estratégico de desarrollo que busca respuestas regionales a los grandes temas del futuro, como la creciente importancia del conocimiento y la innovación, la digitalización, el cambio climático, el envejecimiento de la población o la individualización en el mundo del trabajo. La perspectiva es global, y la actuación regional y local. Se trata de una verdadera agencia de desarrollo, cuyo propósito, incluye la promoción económica, pero abarca también temas de salud, transporte, cultura y turismo.

En la red de los actores regionales, la Agencia Münsterland asume un rol facilitador, pero no dominante. Articula ideas de proyectos entre actores del sector empresarial, del sector público, de la academia y de la sociedad civil. La ARD asume un rol coordinador en los procesos de planificación formal, y en la coordinación informal de redes. Por regla general, domina el principio de autoorganización entre los diferentes grupos de actores. Además, la ARD juega un importante papel al fomentar la identidad regional y comunicarse con la población regional, para que se sienta participe de los proyectos de desarrollo.

³⁶ Veá <https://www.smart.es.land/>

4.4. El caso Lausitz

4.4.1. *Wirtschaftsregion Lausitz GmbH*

La ARD del Lausitz fue creada a finales del año 2017 y se denomina oficialmente “Wirtschaftsregion Lausitz GmbH”. A continuación, utilizaremos el término Agencia Lausitz o ARD. La ARD Lausitz continúa el trabajo de su predecesora llamada Región de Energía Lausitz y Spreewald Sociedad Limitada (“Energierregion Lausitz-Spreewald GmbH”) fundada en 2009. La fusión y transición a la ARD Lausitz se realizó de forma fluida y debe ser entendida como una respuesta institucional a los grandes retos del cambio estructural.

La nueva ARD amplió su zona de actuación geográfica a toda la región económica del Lausitz, incluyendo los dos distritos sajones de Görlitz y Bautzen (vea Ilustración 7). Esto significa que el territorio de intervención de la ARD abarca partes de dos Estados Federados (Brandemburgo y Sajonia), lo que facilita superar ciertos obstáculos burocráticos de coordinación entre los dos Estados Federados. Además, por la importancia nacional del cambio estructural en el Lausitz, la ARD se posiciona también como referente al nivel federal.³⁷

Forma y objetivo de la organización

La misión de la ARD Lausitz es “fortalecer la imagen y el poder económico de la región”. La visión es el desarrollo y la ejecución de proyectos eficaces a nivel regional, en estrecha cooperación con los respectivos actores de la región, a fin de seguir desarrollando esta región como región económica, científica, educativa y turística.

La agencia está organizada como una Sociedad de responsabilidad limitada (GmbH).³⁸ La forma de organización de la sociedad tiene las siguientes características:

- Un socio es suficiente para fundar la sociedad
- Una sociedad puede perseguir fines económicos
- Una sociedad necesita un capital mínimo de 25.000 euros.
- Aparte de los accionistas, no hay miembros co-determinantes.
- Una sociedad contiene estructuras claras de gestión y liderazgo y es mucho más esbelta en su estructura de toma de decisiones y permite procesos de coordinación más cortos.

37 En noviembre de 2016, el Gabinete Federal adoptó el Plan de Protección del Clima 2050. El plan contiene ambiciosos objetivos climáticos para sectores económicos concretos para el año 2030 y, entre otras cosas, la industria energética debe reducir a la mitad sus emisiones de CO2 para el año 2030. Sin embargo, la eliminación progresiva de la producción intensiva de electricidad a partir del lignito plantea importantes retos de política estructural para las regiones carboníferas alemanas, incluida Lausitz. Con el fin de ofrecer a sus habitantes perspectivas realistas y tangibles para el futuro, el GRW apoya especialmente el cambio estructural económico en estas regiones.

38 Respecto a las ventajas y desventajas de esta forma jurídica vea capítulo 3.2.2.

Para entender la estructura de la ARD Lausitz es importante a conocer sus orígenes. Fue fundado esencialmente por los consejos de los distritos con el fin de superar los intereses aislados propios locales. Ya la agencia precursora tenía como el objetivo reposicionar la región para el futuro. Sin embargo, sus recursos financieros disponibles eran limitados y el equipo de la ARD buscó financiación de terceros para ejecutar los proyectos. Con la fundación de la nueva ARD Lausitz, los distritos de la Región quieren tomar un rol protagónico para promover el cambio estructural.

Finanzas

Los gastos básicos de la ARD corren a cargo de los distritos. Los costes no se calculan por número de habitantes de los distritos, sino cada uno de los siete (7) distritos y ciudades independientes paga de forma individual 50.000 euros anuales para cubrir los gastos de funcionamiento y el personal permanente.

La ARD es uno de los cuatro socios regionales del Gobierno Federal que ha dado forma al cambio estructural en las regiones alemanas del lignito. Los fondos estructurales del Gobierno federal, que inicialmente ascendían a cuatro (4) millones de euros anuales, están disponibles para hacer frente a los cambios estructurales en los distritos durante los próximos cuatro años. De este importe, aproximadamente 1,5 millones de euros anuales se destinarán a medidas concretas en la región económica de Lausitz. Este apoyo se incrementará a 3 millones de euros a partir de 2019.

Los fondos no se asignan directamente a ARD. De hecho, el Ministerio Federal de Economía y Energía (BMWi) ha aprobado la ARD con la implementación del programa de financiación federal “Unternehmen Revier” (Emprendimiento para reconvertir la zona minera). Los enfoques y proyectos concretos se buscan a través de convocatorias de ideas y proyectos y son financiados por el gobierno federal a través de la agencia, que contribuye al desarrollo estructural de la zona minera del lignito de Lausitz. La atención se centra en ideas innovadoras que abren caminos alternativos a la creación de valor regional. El objetivo de la aplicación es sentar las bases para un apoyo más amplio y bien integrado del Estado, del Gobierno federal y de la UE al desarrollo estructural de la región económica.

Con su reconstitución, la agencia ha adquirido un papel completamente nuevo en la política estructural, que se espera siga aumentando en los próximos años. También se posiciona como socio regional del Gobierno federal y se ve a sí mismo como una autoridad para el desarrollo regional y para la gestión del cambio estructural en la región.

Como región estructuralmente débil, Lausitz tiene acceso privilegiado a los fondos GRW de la “Tarea común para la mejora de la estructura económica regional” (vea capítulo 2.4). Sin embargo, la agencia no tiene acceso directo a estos fondos. Más bien, define las áreas prioritarias para las cuales las empresas pueden solicitar financiamiento a los GRW. En el período pasado de financiación la alianza realizó un análisis de la infraestructura de bicicletas de la región, sobre esta base las zonas especialmente poco desarrolladas se situaron en el centro de las medidas de financiación. El Diálogo del Futuro (ver explicación más abajo) también está financiado con fondos de GRW.

Gobernanza

La Agencia Lausitz está dirigida por una **junta de propietarios**, un consejo de vigilancia y un presidente de la junta de propietarios, así como por la dirección de la propia agencia. Los socios de la asamblea de accionistas son los consejos comarcales de los distritos y los alcaldes de las ciudades independientes del distrito. Las resoluciones en las asambleas de accionistas requieren una mayoría simple de los votos emitidos.

El Consejo de Supervisión discute los objetivos fundamentales y los campos de acción de la empresa y proporciona a la Junta Directiva información sobre su implementación. Asesora, apoya y controla a la dirección en el cumplimiento de las obligaciones estatutarias. El Consejo de Supervisión está compuesto por dos funcionarios administrativos principales, así como por un representante de los Ministerios de Asuntos Económicos del Estado de Sajonia y del Estado de Brandemburgo. La Agencia Lausitz está compuesto exclusivamente por representantes públicos y políticos.

El papel del sector privado

El sector privado no está representado formalmente en las estructuras de la agencia. La ARD fue fundada por los distritos como una agencia suprarregional para el desarrollo regional con el fin de superar los intereses parciales de las autoridades locales y del sector privado. Su ambición es gestionar el cambio estructural a gran escala. Con la nueva ARD, la atención se centró también en la superación de obstáculos, incluida la división de la región en dos estados federales. La atención no se centró en la cooperación con los actores locales, sino en la creación de una instancia de desarrollo que vinculara a los actores públicos desde el nivel de distrito hasta el nivel federal.

En opinión de la dirección de agencia, el sector privado desempeña un papel importante en los foros de especialistas económicos y en la ejecución y definición de los proyectos. Así, las cámaras y asociaciones del sector privado deberían desempeñar un papel esencial a nivel operativo de programas y proyectos, como en la definición de las prioridades económicas.

El papel de la academia

Al igual que el sector privado, la academia no está representada en la estructura organizativa de la agencia. En opinión de la dirección, la academia participa en foros técnicos. También desempeñan un papel esencial en la ejecución de proyectos de investigación vinculados a las prioridades de la estrategia de desarrollo de la región.

La institución académica más importante de la región es la Universidad Técnica de Brandemburgo Cottbus (BTU Cottbus). Fue fundada en Cottbus en 1991 como la única universidad técnica del estado de Brandemburgo. Tras una decisión del Parlamento de Brandeburgo, la Universidad Técnica de Brandeburgo Cottbus y la Universidad de Ciencias Aplicadas de Lausitz se fusionaron para formar la Universidad Técnica de Brandeburgo Cottbus-Senftenberg en 2013.



BTU Cottbus recibió un apoyo sustancial en noviembre de 2018 con la creación de un instituto del Centro Aeroespacial Alemán (DLR). El instituto se encuentra en el campo de la investigación energética y examinará las posibilidades de reutilización de las centrales eléctricas en la región. Esto podría abordar un importante problema central de cambio estructural.

Capital humano

El número de empleados de la ARD de Lausitz ha crecido en el pasado. Actualmente (diciembre de 2018) cuenta con dieciocho (18) empleados. Esto incluye un 50% de personal permanente y un 50% de personal de proyectos. Sin embargo, la agencia también considera que los departamentos de desarrollo económico de los distritos son mano de obra adicional, que trabajan en estrecha colaboración con la agencia y llevan a cabo procesos de coordinación esenciales en las administraciones de los distritos.

Formación continua

La ARD de Lausitz no tiene todavía un enfoque propio de la capacitación de su personal. Según la dirección, el personal se selecciona principalmente según criterios profesionales y menos según cualificaciones especiales para el desarrollo económico general. Un criterio de selección esencial es la orientación empresarial de los empleados, una rápida capacidad de familiarización y la voluntad de aprender en el proceso. Se pueden aprovechar las oportunidades de formación continua en materia de cualificación en temas de desarrollo económico a través de ofertas de capacitación a nivel estatal.

Marco estratégico

Durante la existencia de la Agencia de la Región de Energía, ya en 2013, se identificaron los puntos fuertes de la región económica y las oportunidades de desarrollo. Se delimitaron seis ámbitos de competencia (industria energética, los plásticos/químicos, la industria metalúrgica, la industria alimentaria, el turismo y la logística).



Ilustración 16. Áreas estratégicas de actuación de la Agencia Energética del Lausitz

6 ámbitos de competencia

**Industria
Energética**

**Plásticos /
químicos**

**Industria
metalúrgica**

**Industria
alimentaria**

Turismo

Logística

Fuente: Elaboración propia en base de PROGROS 2013

Además de los ámbitos de competencia, la agencia desarrolló un concepto de inversión regional para Lausitz (RIK Lausitz) con el fin de obtener financiación para proyectos innovadores del Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF). En el marco del análisis y del procedimiento de participación para el establecimiento conceptual en la región, se definieron los siguientes campos para el futuro:

- Nuevos campos de trabajo, tecnología y competencia: Los caminos de crecimiento de Lausitz.
- Región inteligente: Estrategia en red para el futuro de Lausitz.
- Desarrollo de competencias: transferencia de conocimientos y tecnología.
- Vivir, trabajar y cualificarse: “Lernende Lausitz” (Región que aprende) - Acompañamiento estratégico del cambio estructural.

En las convocatorias de proyectos regulares se buscan enfoques y proyectos concretos en los respectivos campos futuros que contribuyan al desarrollo estructural de la zona minera del lignito de Lausitz. La atención se centra en ideas innovadoras que abren caminos alternativos a la creación de valor regional.

Las entrevistas con los actores de la región han demostrado que el proceso de aplicación se ha retrasado demasiado tras el diálogo futuro de 2013. En 2019, la ARD iniciará un nuevo proceso modelo con los actores. Esto también parece necesario, ya que los actores de la región aún no han sido capaces de desarrollar una visión común y concertada.

Uno de los principales proyectos de la agencia es el “Taller de Lausitz”, mediante el cual se está desarrollando un Diálogo Futuro de la región, proceso participativo con el apoyo de moderadores externos profesionales, ejecutado con fondos de la GRW. También puede interpretarse como un diálogo futuro en el que cerca de un millón de personas deben participar de una u otra manera en la elaboración de una estrategia de desarrollo para Lausitz. Este proceso va acompañado de un gran número de talleres en los que se elaborarán y especificarán conjuntamente los temas y campos de acción futuros.

Para 2020, se desarrollará una nueva estrategia de desarrollo sobre la base de este diálogo, en el que se puede encontrar a la mayoría de los ciudadanos y empresarios de la región. En contraste con el proceso de creación de marcas en la región de Münsterland, la atención se centra en la elaboración real de futuros puntos focales económicos y de investigación en los campos de acción ya definidos como la competitividad y la innovación, la eficiencia energética, la movilidad y el acceso digital, la naturaleza, el medio ambiente y el turismo y las perspectivas de desarrollo regional.

Como resultado, se dispondrá de ideas innovadoras y proyectos sostenibles como recomendaciones para el gobierno federal y la UE para la futura orientación de la política estructural regional.

Investigación acompañante

El Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF) financia la investigación acompañante (vea capítulo 2.5) sobre el cambio estructural en la región Lausitz.³⁹ En un nuevo proyecto, el Instituto de Investigación para la Transformación Sostenible (IASS) investigará la salida del carbón, asesorará a los gobiernos estatales de Sajonia y Brandemburgo y acompañará el desarrollo de una declaración de misión para la región, que es responsabilidad del “Zukunftswerkstatt Lausitz”.

El equipo de investigación busca posibilidades democráticas en el cambio estructural. Los investigadores del proyecto están utilizando estudios cualitativos para investigar las líneas de conflicto y los procesos de cooperación en la región. Junto con la iniciativa “Taller de Futuro” (Zukunftswerkstatt Lausitz), IASS diseña formatos de comunicación, diseños de procesos y salas de reflexión.

Los análisis políticos están dedicados a la interdependencia entre los actores individuales y colectivos y a las reglas formales e informales que influyen en el cambio en la región a todos los niveles políticos. Para los Ministerios de Economía de Sajonia y Brandemburgo, el equipo de investigación proporciona servicios de

39 <https://www.iass-potsdam.de/de/news/ausstieg-aus-der-braunkohle-iass-untersucht-den-strukturwandel-der-lausitz>

consultoría sobre oportunidades de financiación para el diseño de procesos de cambio estructural. Los estudios comparativos de las vías de desarrollo democrático y económico en las regiones que ya han dejado atrás la fase del carbón contribuyen a desarrollar innovaciones democráticas para hacer frente a los conflictos entre objetivos económicos y políticos.

4.4.2. Redes y relaciones con otras instituciones

Las redes de la agencia tienen una estructura de accionistas exclusivamente del sector público. Principalmente están los representantes de los distritos y de los gobiernos estatales/ Länder. Al mismo tiempo, la agencia ha ampliado su coordinación con el Gobierno federal en los últimos años debido a la intensidad del cambio estructural en la región del lignito. También, la ARD se quiere posicionar como ente ejecutor de la política estructural del Gobierno Federal.

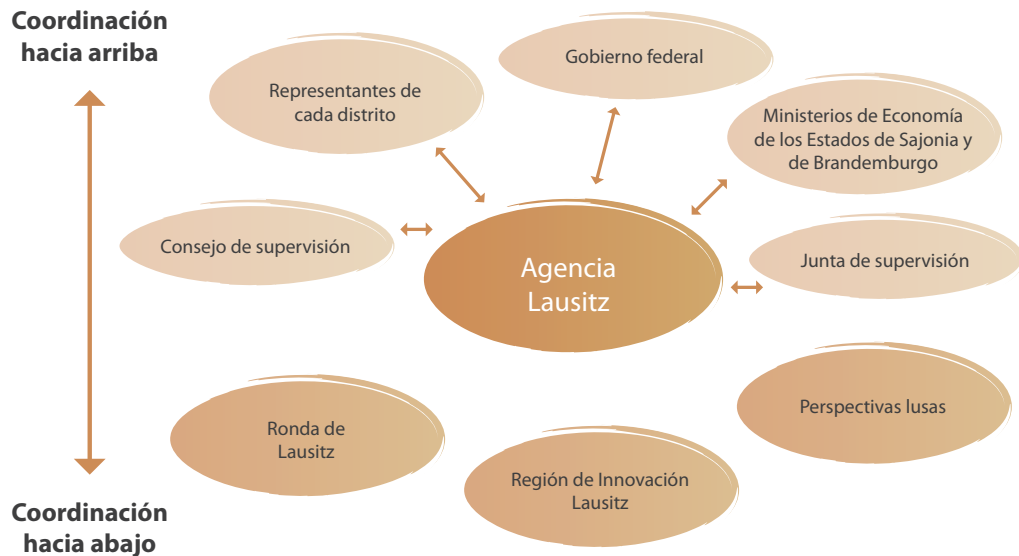
Actores y procesos de coordinación

En la región de Lausitz se han formado varios grupos en un contexto de cambio estructural, en el que la agencia desempeña un papel entre otros y en el que todavía no está claro quién desempeñará el papel principal en la representación regional en el futuro. Por un lado, hay varios grupos de interés bien organizados que quieren contribuir al cambio estructural. Al mismo tiempo, sin embargo, tienen sus propias ideas sobre cómo y por quién debe gestionarse un proceso de regionalización de este tipo. Para comprender la complejidad de las interrelaciones entre los actores regionales, se presentan brevemente:

- **La Ronda de Lausitz** (Lausitzrunde): Representa el sindicato de 23 alcaldes y representantes municipales de la región que han formado una alianza. El objetivo de la alianza es ayudar a dar forma al cambio estructural que es particularmente notable a nivel local, tanto a nivel regional como federal. Al mismo tiempo, también se trata de reforzar los intereses de los municipios en el proceso de cambio estructural. La Mesa Redonda de Lausitz pide que se conceda a la región un estatuto especial como “Región modelo europea para el cambio estructural” con el fin de obtener un estatuto de financiación especial para los aspectos económicos y municipales.



Ilustración 17. Coordinación entre los actores regionales y la Agencia Lausitz



Fuente: Elaboración propia

- **La Región de Innovación Lausitz:** La Innovations-Region Lausitz GmbH (iRL según las letras en alemán) es una fundación de la economía regional y de la Universidad Técnica Cottbus-Senftenberg. Bajo el liderazgo de la Cámara de Comercio e Industria de Lausitz, representa hasta cierto punto la voz del sector privado en la región. El equipo de iRL, compuesto por dos personas, desarrolla ideas y estrategias sobre cómo Lausitz puede reaccionar al cambio estructural. Ayuda a las empresas afectadas a desarrollar nuevas áreas de negocio y proyectos de crecimiento empresarial que deben conducir a un aumento de los empleados y de las ventas en un plazo de cinco años. Mientras tanto, se han promovido más de 70 potenciales proyectos de crecimiento empresarial en los campos de la industrialización de las energías renovables, la transformación del sistema energético urbano, la robótica XXL y la electromovilidad.
- **Las llamadas Perspectivas lusas (Lausitzer Perspektiven)** son una iniciativa de la sociedad civil regional, que desea abrir un diálogo sociocultural de múltiples niveles sobre el éxito del cambio estructural. Es una asociación a la que le gusta llamarse a sí misma un “think tank” abierto para dar forma al cambio estructural de una manera positiva y creativa. Varios grupos de la sociedad civil, expertos y representantes de la ciencia se han organizado en la asociación, aportando ideas para el cambio desde diferentes perspectivas. Las Perspectivas de Lausitz están particularmente comprometidas en iniciar un modelo abierto e integrador

y en encontrar un proceso en la región que conduzca las diferentes corrientes, intereses e ideas de la población y de las instituciones en una dirección común.

- **La asociación “Pro Lausitzer Braunkohle”** (“En favor del lignito”) es un movimiento de ciudadanos que lucha por la preservación de la minería de lignito a cielo abierto y, al hacerlo, también recibe apoyo de la industria minera, así como de los sindicatos de la minería y la energía. Esencialmente, forman un grupo de presión para seguir explotando el lignito y tratan de introducir sus relaciones políticas a nivel federal. De este movimiento emana un escaso ímpetu orientado al futuro. Los enfoques e ideologías dominantes son más retrógrados.
- **Los núcleos de crecimiento regional (regionale Wachstumskerne, RWK)** son clusters más pequeños, que tienden a fortalecer la cooperación entre empresas y universidades a nivel intermunicipal (ver Ilustración 6: Núcleos de crecimiento regional en Brandemburgo. En la región económica de Lausitz hay cuatro de estos polos de desarrollo (de Schönefelder Kreuz, Westlausitz, Cottbus y Spremberg). Cada polo aglomera empresas e instituciones de investigación con un alto potencial de crecimiento y valor añadido regional. Se trata, en particular, de la expansión de polos de crecimiento más pequeños por debajo del nivel de la región. Todavía no se ha introducido un enfoque regional de grupos temáticos similar a nivel de Lausitz.

La Agencia Lausitz está en contacto con todos los grupos de actores mencionados. Al mismo tiempo, los actores (municipios, sociedad civil, academia, sector privado) no son parte de la estructura formal y no participan en la toma de decisiones de la agencia. Esto también complica la pretensión de la Agencia de ser la “voz de la región”.

La Agencia regional se utiliza a menudo para la comunicación y la coordinación con los actores. Sin embargo, aún no son un componente formal fijo y los actores mencionados aún no han encontrado una orientación y confianza comunes y se encuentran en un proceso de identificación y aclaración conjunta de roles.

Liderazgo en la gestión del cambio estructural

Existen diferentes puntos de vista sobre el manejo el cambio estructural más importante, la retirada de la producción de electricidad a partir de carbón.⁴⁰ Tanto los municipios como el sector privado están a favor de crear una organización de gestión con participación política federal y consideran que la Agencia es más bien una institución de gestión de proyectos.

⁴⁰ La decisión política de no extraer carbón o de no utilizarlo se conoce como la retirada del carbón. Las razones para la eliminación gradual del carbón incluyen la protección del medio ambiente, la protección del clima y la protección de la salud (prevención de los daños a la salud causados por los contaminantes del aire liberados durante la combustión del carbón). En Alemania, en junio de 2018, el Gobierno Federal creó una Comisión para el Crecimiento, el Cambio Estructural y el Empleo con el fin de elaborar un plan y una fecha para la eliminación gradual del carbón.



En los últimos dos años, la Agencia ha fortalecido su cooperación con el Gobierno federal y ha recibido fondos federales para la implementación de proyectos de desarrollo. La decisión sobre el papel futuro de la Agencia también será determinada por el resultado y las recomendaciones de la Comisión para el Crecimiento, el Cambio Estructural y el Empleo (a menudo denominada únicamente la Comisión del Carbón), establecida por el Gobierno Federal en junio de 2018. Su objetivo es ofrecer recomendaciones sobre medidas para el desarrollo social y estructural de las regiones del lignito en Alemania y para su seguridad financiera. Al mismo tiempo, fijará una fecha límite para la conclusión de la retirada progresiva del carbón.

Además de las recomendaciones de la Comisión del Carbón, el proceso principal en Lausitz, que comenzará en enero de 2019, también clarificará el futuro papel de la Agencia Económica de Lausitz. El proceso principal está respaldado por todas las partes interesadas clave y dirigido por la ARD con el apoyo de la moderación externa. Al mismo tiempo, tiene la oportunidad de definir un proceso de diseño conjunto con los diferentes actores y la población.

El conflicto fundamental radica en la cuestión de quién debe asumir el papel principal en la configuración del cambio estructural en el futuro. La ARD está confrontada con una cierta desconfianza porque en su estructura organizativa no se presenta como una organización con representantes de la región. A diferencia de la asociación de la región de Münsterland, la agencia de Lausitz surgió de la iniciativa pública, y no cuenta con la participación formal del sector privado. El objetivo era superar los intereses aislados y una perspectiva excesivamente comunitaria sobre el desarrollo de la región.

Desde el punto de vista de la gestión de la ARD Lausitz, la coordinación con los dos gobiernos regionales y, sobre todo, con el Gobierno federal son más importantes para manejar el cambio estructural en la región. No se ve su rol en la unión de los diferentes intereses de los actores regionales. Más bien, se define a sí misma como una unidad de gestión del cambio con visión de futuro que marca la dirección y quiere arrastrar a otros hacia ella. Con el gran reto del cambio de Lausitz, se ve a sí misma como una agencia esencial que da forma al proceso futuro en términos de contenido, en cooperación con los actores, pero también esencialmente como una fuerza clave de gestión y coordinación.

El siguiente cuadro de texto proporciona una visión general de los enfoques de proyecto de la región económica.



Cuadro de texto 3: Visitas de orientación vocacional en la región económica

Desde octubre de 2014, la Wirtschaftsregion Lausitz GmbH, junto con una red de escuelas y empresas, coordina la organización de giras de orientación profesional en Lausitz, dirigidas en particular a profesores y asesores profesionales.

Instituto de Edificios Flotantes

Lausitz ha desarrollado competencias en los paisajes post-minería, la arquitectura flotante y su implementación estructural, que se agrupan y desarrollan en la región. El Instituto de Construcciones Flotantes fue fundado como una interfaz entre la investigación, la enseñanza, la consultoría y la implementación práctica. Una parte esencial de esto es la combinación de la experiencia de los recursos de conocimiento pasados, presentes y futuros.

Proyectos de infraestructura

Entre ellas se incluyen diversos proyectos de infraestructura para mejorar las conexiones de la región con las redes de autopistas y ferrocarriles.

MORO - Zona económica Spreewald - Gestión de la movilidad para un mejor servicio de interés general y desarrollo económico

El objetivo es reforzar la movilidad, especialmente en las zonas rurales, como región piloto en el Spreewald y, sobre esta base, adquirir experiencia para la región en su conjunto.

Mejora de la red ciclo turística

El objetivo es comercializarse como una región turística con cultura industrial, paisajes lacustres y encanto rural. La región tiene este potencial debido a su estructura económica diversificada y a las diferentes historias económicas de los distritos y ciudades. La red de transporte tiene por objeto conectar la región en su conjunto con los turistas.

“Come on tour - Mis puntos fuertes, mi futuro

Un proyecto para el descubrimiento de las fortalezas, la orientación profesional y la planificación de la vida de los jóvenes a partir del 7º grado, de sus padres y profesores. Los jóvenes descubren sus fortalezas, reciben ayudas de orientación para las pasantías y aprenden qué oportunidades profesionales viables les podrían esperar. Los temas de la vida privada se integran según la edad. Los padres, los profesores, el público en general y las empresas pueden participar a través de eventos complementarios.



Caminos/ WEGE - Formación continua para el diseño de la transformación del sistema energético

El objetivo del proyecto WEGE es apoyar a las empresas del sur de Brandeburgo y del este de Sajonia para que puedan hacer frente a los retos a los que se enfrentan los trabajadores cualificados. En el proyecto WEGE se ofrece a las empresas y a sus empleados formación continua gratuita adaptada a sus necesidades.

Manejo del conflicto sobre el liderazgo

En los últimos dos años, la Agencia ha logrado ganarse la confianza del Gobierno federal. Demuestra que es capaz de manejar grandes proyectos regionales con fondos federales. Con el fin de mejorar el proceso de coordinación con los otros actores, pero también para involucrar a la sociedad civil, la agencia inició el Diálogo Futuro de la región. Como se mencionó anteriormente, durante los próximos doce (12) meses (hasta el principio de 2020) los actores y ciudadanos mencionados participarán en la definición de las prioridades de la región para el futuro.

El Diálogo Futuro intentará abordar a aquellos que se han visto afectados negativamente por el cambio estructural y que han recurrido en gran número a movimientos y partidos populistas. Intenta superar a las reivindicaciones retrógradas y anima a los actores locales de mirar hacia adelante y se pregunta: ¿Qué debemos hacer hoy y en el futuro para reconfigurar y fortalecer la vida económica y social sin lignito?

Este enfoque progresivo y, al mismo tiempo, participativo tiene por objeto reforzar la confianza entre los actores y, al mismo tiempo, dejar claro que, tanto desde el punto de vista de la ARD como desde el punto de vista de los Estados federados y del Gobierno federal, la voluntad de cambio es la primera prioridad.

4.4.3. Lecciones aprendidas

El caso del Lausitz es un ejemplo de una región periférica en medio de un profundo procesos de transformación. En los años siguientes de la Unificación Alemana (1991), la región tuvo que enfrentar un mayor choque económico con una transformación profunda de su base industrial.

Hoy, con los cambios fundamentales de la matriz energética nacional en base de los compromisos globales de Alemania de mitigar los efectos de cambio climático, la región Lausitz vive un segundo choque a su modelo tradicional de desarrollo. Y esto ocurre en una situación en que los impactos negativos de la primera transformación, es decir, desempleo y pérdida de población residente, están lejos de resolverse.

En este contexto, es muy difícil crear un consenso regional sobre una estrategia de desarrollo. Diferentes grupos de la sociedad están organizados y reivindican por un lado más fondos financieros para proyectos transformadores, y por el otro, una salida más lenta de la salida a la minería y producción energética en base de lignito. Adicionalmente, está el problema de una gran parte de la población frustrada y radicalizada por agitadores políticos extremos.

La recién definida región de Lausitz involucra territorios con estructuras económicas muy diferentes. La combinación de una región tan diversificada representa una gran oportunidad. Permite el potencial de aprendizaje y la integración de personas y expertos con diferentes experiencias y conocimientos. Así pues, las experiencias del turismo en la región de Spreewald puede utilizarse en el futuro diseño turístico de la región. Lo mismo se aplica a los lugares con un paisaje industrial y de investigación dinámica, del que se puede aprender para otros territorios.

Una experiencia de aprendizaje esencial en este contexto es, por lo tanto, que espacios muy diferentes dentro de una región pueden ser fertilizados por la intensidad del cambio estructural, como en Lausitz. Al mismo tiempo, permite integrar a los actores dinámicos de las regiones prósperas en el proceso de cambio estructural. Una región como Lausitz necesita estas nuevas perspectivas y energías.

La Agencia Lausitz se creó recientemente en este contexto de cambio. En su forma legal, su estructura y accionistas, es heredera de la Agencia Región de Energía. El equipo de gestión puede beneficiarse también en la experiencia previa de múltiples proyectos ejecutados. No obstante, el reto de la transformación actual es sumamente más grande y pone el actuar de la ARD en el foco de atención nacional. Por ende, esta ARD establece unos vínculos muy directos con el Gobierno federal y los Gobiernos de los Estados de Brandemburgo y Sajonia. Este implica la necesidad de una completa reorganización de la ARD para empoderarse de gestionar la enorme cantidad de fondos esperados.

El gran reto para la ARD Lausitz va a ser de mediar los diferentes intereses dentro de la región. La dirección de la ARD ve su carácter público como una ventaja de ejecutar grandes proyectos de desarrollo. No obstante, existe el riesgo que organizaciones de sector privado y de la sociedad civil se opongan a los procesos de diálogo iniciados. Allí, el rol de la investigación acompañante podría ser un mecanismo innovador para organizar procesos de co-creación de las políticas de desarrollo regional.

El futuro de la región depende también si se logra poner en valor la diversidad de las diferentes subregiones. El enfoque de los núcleos de competencias locales ha sido prometedor, pero carece todavía de una dimensión regional. El reto consiste en interrelacionar las fortalezas locales y crear una verdadera cohesión regional interna. Allí, la Universidad BTU Cottbus-Senftenberg es clave, puesto que se trata del único centro de transferencia tecnológica de la región.



4.5. Aprendizajes en comparación

Las dos regiones y sus agencias muestran un gran abanico de realidades y estrategias para el desarrollo. La región del Lausitz enfrenta actualmente una situación de crisis y transformación, la cual es totalmente desconocida en el Münsterland. Por ende, hay que analizar el diseño y la estrategia de cada una de las ARD según su capacidad de responder a los retos específicos de su contexto. Igualmente se puede constatar que una ARD es un instrumento válido en ambos contextos.

En la región de Lausitz se requiere canalizar grandes fondos de políticas estructurales en muy corto tiempo. Como en otras regiones de la vieja RDA, la base institucional de las organizaciones claves para el desarrollo económico – empresas, cámaras, asociaciones y universidades – del Lausitz es todavía mucho más débil que en el Münsterland. Así, es más difícil de sostener el desarrollo en un enfoque de autogestión de los diferentes actores. Por otro lado, un exagerado protagonismo de la ARD sin empoderar las organizaciones regionales no va a ser capaz de crear un modelo de desarrollo sostenible. Así, la ARD se encuentra en un dilema de tener que actuar de forma rápida para mostrar resultados, y no perder el apoyo de grupos importantes de la sociedad.

Las diferentes formas legales – asociación y sociedad – de las dos ARD pueden ser vistas como adecuadas a los diferentes contextos socioeconómicos. La forma jurídica de asociación permite a la Agencia Münsterland hacer partícipe múltiples actores e intereses. Debido a la ausencia de conflictos mayores, la menor eficiencia del club puede ser fácilmente aceptada. Por otro lado, permite la forma jurídica de sociedad limitada (GmbH) de la Agencia Lausitz una gestión más ejecutiva y empresarial. Esto ayuda a una ejecución rápida de los grandes proyectos y fondos.

La desventaja es que los grupos externos de actores se no se identifican con la agencia y su actuación. Esto puede ser mitigado por los procesos de diálogo participativo para el modelo regional y el involucramiento activo de diferentes actores en el diseño de la implementación de los proyectos.



5

CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

Al final del estudio, nos gustaría retomar la importancia de las experiencias del desarrollo regional en Alemania para las instituciones de las Agencias Regionales de Desarrollo en Perú. En los capítulos previos hemos explicado la complejidad en la cual se crean y desarrollan las ARD en Alemania. Ello evidencia la gran variedad de contextos y condiciones que marcan la creación de estas instancias, y valida lo dicho en la introducción, que el caso alemán es poco extrapolable a la realidad peruana, en el sentido de “copiar” el modelo de agencias. Sin embargo, esta variedad y flexibilidad puede inspirar soluciones innovadoras para el contexto peruano.

A continuación, destacaremos seis aspectos:

5.1. La región como nivel de acción adecuado para el desarrollo territorial

El estudio mostró que las regiones de Alemania son un nivel relativamente nuevo del desarrollo económico. Tradicionalmente, se ha utilizado el término *desarrollo económico local*, pero la *competencia internacional entre regiones* implica que hoy en día se necesitan unidades de acción más grandes. En Alemania, las regiones no son autoridades locales constitucionales, sino “sólo” áreas de planificación y acción. Esto hace posible una promoción flexible y pragmática del desarrollo.

Para el papel de las agencias, la cuestión principal aquí es cómo agrupar los proyectos existentes y los esfuerzos de desarrollo de los municipios, la academia y el sector privado en clústers y redes a un nivel superior. El cambio estructural afecta a las ciudades y comunidades individuales, pero también a zonas más extensas. Los temas del fomento económico como la adaptación de la infraestructura, el fortalecimiento de las nuevas empresas y de las nuevas ramas de la industria, así como la promoción de la investigación orientada a la aplicación junto con el sector privado, no pueden ser implementados en áreas pequeñas. El nivel regional se convertirá así en un nivel crucial para:

- promover y ampliar buenas prácticas y proyectos piloto de autoridades locales, agrupaciones y sectores económicos dinámicos
- relacionar buenas prácticas de fomento, y conectarse en red con otras actividades y actores, liberando así sinergias regionales
- fortalecer los enfoques inteligentes y los actores promotores locales
- excluir las ideas de proyectos menos innovadoras o menos relevantes de los agentes locales

- establecer redes más sólidas con los actores y estrategias de política estatales y federales
- transferir la experiencia adquirida en la región a las políticas estatales y federales y, en consecuencia, los programas de fomento pueden adaptarse en base a prácticas exitosas.

Tanto para el Münsterland como para Lausitz, las ARDs juegan un papel decisivo en la creación de redes entre municipios y distritos, como mediadores a nivel estatal y federal y como fuerza estratégica y visionaria que aúna esfuerzos aislados y fortalece y promueve las buenas prácticas. En el caso ideal, los intereses particulares se reducen y las fuerzas se agrupan.

En el Münsterland, los conflictos sobre la estrategia regional son relativamente pequeños, ya que la economía está en auge y los actores ya están organizados en la red. En el Lausitz, la concentración de fuerzas es aún más difícil que en Münsterland. Una región en proceso de una gran transformación estructural como Lausitz está todavía en una fase de autodescubrimiento. A los actores les falta todavía una visión común. Así, el proyecto “Taller del Futuro Lausitz” desempeñará un papel especial para reforzar esta agrupación. Para ARD en Lausitz, su éxito en un futuro próximo dependerá también de si logra aunar sus fuerzas y obtener apoyo para la implementación de los objetivos estructurales más amplios de la región. Aquí es donde entra en juego el Diálogo del Futuro: Incorporar a las fuerzas y actores que quieran afinar y dar forma a una identidad regional.

5.2. Importancia de la auto organización de la región

Las regiones también pueden entenderse como un espacio para la auto organización de los actores regionales. Es precisamente la cooperación entre los gobiernos de distrito, las cámaras de industria y comercio y otros grupos sociales organizados lo que permite la cooperación sin renunciar a las propias competencias y autonomía.

La aplicación del *principio de subsidiariedad* refuerza las fuerzas organizativas internas de la región. Los actores a nivel local suelen estar bien situados para abordar juntos los problemas cercanos. A la vez agencias de desarrollo municipal han aumentado deliberadamente su autonomía de los gobiernos municipales. En paralelo, aumentó el trabajo en red de empresas e instituciones de apoyo en clústers y asociaciones. El principio de subsidiariedad refuerza esta imagen de sí mismo.

La competitividad territorial requiere una visión más allá de la propia nariz. Los objetivos más amplios requieren la participación de fuerzas adicionales, recursos de conocimiento y actores comprometidos. La transferencia de responsabilidad a un nivel superior, por una parte, y la cooperación en la ejecución de las actividades a este nivel, por otra, también requieren apertura y visión de futuro. Al mismo tiempo, requiere la formación de nuevas redes, nuevos vínculos entre los actores.

Aquí ayuda la distinción entre capital social *dentro* de un grupo o *entre* grupos sociales (Beugelsdijk & Smulders, 2003). Una ARD debe ser capaz de involucrar a los actores locales en los grandes desafíos regionales y definir

con ellos estos grandes objetivos. Sobre la base de estas nuevas redes emergentes, debe surgir una nueva forma de auto organización y auto comprensión entre los actores locales a nivel regional. Estas redes pueden institucionalizarse para garantizar el diálogo formal. Su éxito se basa principalmente en su carácter informal y en la motivación subyacente de los actores para alcanzar juntos objetivos más ambiciosos.

Los actores de Lausitz todavía se enfrentan al reto de fortalecer esta auto organización a nivel regional. Por un lado, es impresionante la forma en que los municipios y el sector privado se han organizado internamente para hacer avanzar la región. Sigue faltando una orientación común, una voluntad de reorganizarse junto con los demás actores a nivel regional.

A primera vista, la región de Münsterland ya está mejor conectada en red a nivel regional. Pero también demuestra que la ARD todavía no está autorizada por los distritos y las empresas a asumir un papel más importante en la política estructural. Las contribuciones financieras de los distritos no son suficientes para llevar a cabo grandes proyectos de cambio con gran impacto. En el futuro, el impacto y el poder de atracción para el fortalecimiento de la auto organización regional de ARD en la región de Münsterland dependerá esencialmente de la medida en que sus miembros le asignen este papel.

Debido a la gran importancia de la auto organización de los actores regionales, la agencia tiene esencialmente una función de coordinación y moderación. En este sentido, el dominio de las técnicas de comunicación y resolución de conflictos es una de las habilidades fundamentales de la gerencia y del personal de las ARD. Muchas de estas habilidades se aprenden en la práctica. No obstante, vemos igualmente importante la formación continua del personal de las agencias y de otros actores locales. Los cursos modulares de certificación y maestría se han mostrado como una oferta atractiva en este sentido.

5.3. Combinación inteligente de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba

Las regiones son un nivel territorial intermedio y se articulan en un diálogo bidireccional de iniciativas “desde arriba hacia abajo” y “desde abajo hacia arriba”. En el caso de la regionalización de la política estructural, la formación y demarcación de regiones es un proceso dinámico. En la práctica se evidencia si una región es realmente capaz de actuar y si es aceptada como tal por los actores. De no ser así, también debería ser posible redefinir o fusionar territorios regionales.

La regionalización es también una oportunidad para institucionalizar la cooperación intermunicipal. Las ciudades y los municipios pueden decidir por sí mismos qué actividades de promoción pueden llevarse a cabo mejor a nivel regional. Al mismo tiempo, los actores locales pueden decidir la forma jurídica de organización más adecuada para una agencia de desarrollo regional. En la práctica, esta decisión es a menudo difícil. ¿Qué competencias desea ceder a una autoridad superior y qué derecho de cogestión se reserva? ¿Hasta qué punto tenemos todavía voz y voto en el ámbito regional?



El ejemplo de Lausitz deja claro cuán complejo puede ser un proceso de coordinación de este tipo. En este sentido, el Gobierno federal ha pedido a la región que establezca su propio organismo que actúe como punto de contacto directo para los programas nacionales de financiación destinados a dar forma al cambio estructural. Al mismo tiempo, también debería agrupar los diferentes intereses y fuerzas para la ejecución de los futuros proyectos regionales.

La ARD se ha comprometido a asumir este papel, y ha definido una región que cruza las fronteras de dos Estados federados (Brandemburgo y Sajonia). Ha logrado adquirir fondos para proyectos del gobierno federal y desarrollar una fuerza que supera los intereses particulares. Lo que no ha logrado hasta ahora es el desarrollo de una red regional fuerte y progresiva con los principales actores de la región.

En Lausitz y Münsterland, como en todo Alemania, las ARDs asumen un doble papel y una función mediadora inteligente de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Por un lado, son organizaciones “desde abajo” y dependen de programas de financiación inteligentes (UE, Gobierno federal, Estado federado) que requieren una conexión en red constructiva con los actores locales y regionales. Por otro lado, ellos mismos actúan como unidades superiores que imponen ciertas condiciones a los actores municipales e intermunicipales a la hora de presentar las solicitudes de proyectos.

Cada ARD juega un papel diferente: En Lausitz, se está haciendo evidente que la ARD desempeñará un papel más importante en la política estructural y que también estará en condiciones de codeterminar las principales direcciones y campos de acción de los futuros enfoques de financiación federal. Al contrario, la ARD del Münsterland desempeña principalmente un papel de “hacia abajo” con el objetivo de conectar en red a los actores locales a nivel regional. La influencia de la política estructural en este ámbito es limitada.

El cambio económico requiere un cambio social y la cooperación y el trabajo en red efectivos de los actores, así como la reintegración de las personas que se han salido del sistema con el cambio estructural. Si esta integración tiene éxito, se creará un mayor valor añadido en la región y se liberará un mayor poder innovador.

5.4. Enfoque de hélice múltiple

El apoyo al desarrollo regional no puede ser prestado únicamente por las instituciones públicas. La participación del sector privado, así como de otros grupos sociales relevantes, es crucial para encontrar conjuntamente respuestas a cuestiones complejas del futuro y también para movilizar los recursos necesarios.

De acuerdo con el enfoque de la Triple Hélice, es importante para el éxito del desarrollo regional que las autoridades, el sector privado y la academia trabajen juntos. Las universidades e instituciones de investigación regionales son instituciones importantes que pueden ser utilizadas para la investigación de futuros caminos de desarrollo. Mediante la formación de especialistas, contribuyen de manera fundamental al fortalecimiento del capital humano regional. Son instituciones claves para transferir nuevas tecnologías a las empresas de la región.

En Münsterland y Lausitz, el *enfoque múltiple hélice* ya se ha tenido en cuenta a nivel intermunicipal. Las oficinas de transferencia de la Universidad de Ciencias Aplicadas Münster es ejemplar en transferir tecnologías y los conocimientos a las empresas en los diferentes distritos. Una buena práctica también son los “Núcleos de Crecimiento Regional” de Brandemburgo, los cuales animan a empresas y centros tecnológicos de trabajar en red.

El fortalecimiento de esta red a nivel regional es un objetivo para ambas ARD y va de la mano con la selección de futuras prioridades de investigación. Muchos de los campos de acción de la estrategia de desarrollo regional se basan en el análisis de las prioridades de investigación de las universidades y en las ventajas del conocimiento que se han desarrollado a lo largo de los años en las instituciones de investigación de la región. En este sentido, las universidades de ciencias aplicadas desempeñan un papel importante debido a su orientación muy regional a la investigación y por su compromiso con el desarrollo regional.

5.5. Misión, visión y el marketing regional

Una ARD es la unidad apropiada para impulsar los procesos de crear una visión compartida de los actores regionales. Sin una intención clara y motivadora, la ARD estaría en peligro de agotarse en proyectos individuales. Esta intención estratégica debe basarse en las ventajas competitivas existentes de la región, en fomentarlas y reforzarlas sistemáticamente a través del diálogo y el aprendizaje de las partes interesadas.

La unión de fuerzas hacia un objetivo común requiere una comprensión básica que no se encuentra en la mayoría de los enfoques de planificación. En lugar de creer en soluciones lineales, la dirección de las ARD también tiene que adoptar un enfoque que tenga en cuenta la complejidad de las circunstancias. Un enfoque centralista y autoritario no es capaz de desarrollar el poder de integración necesario y de ganarse a los actores relevantes para la cooperación.

Las ARD en el Münsterland y en la región Lausitz siguen este proceso de visión. El Diálogo del Futuro (Lausitz) y la iniciativa marca (Münsterland) representan ambos enfoques, que apuntan a la formación de la identidad de la región. Se espera que la investigación acompañante al diálogo en el Lausitz, provee nuevos formatos participativos para que múltiples grupos de actores se sientan partícipes de los procesos iniciados. El éxito del desarrollo regional depende de la combinación de fuerzas y de la orientación hacia objetivos compartidos. Por ende, agendas de desarrollo requieren ser construidas desde abajo.

5.6. Integración de los diferentes campos de acción

En Alemania, observamos un cambio de la promoción económica en sentido estricto hacia una promoción del desarrollo regional de base más amplia. Como plataforma, la región ofrece la oportunidad de reunir diversos campos de acción in situ. La ARD también debería desarrollar respuestas a los nuevos desafíos de la sociedad. El trabajo de la Agencia Münsterland en la promoción de una región energética y climática es un buen ejemplo de la expansión estratégica de este campo de acción.



Un enfoque unilateralmente económico no va a ser suficiente para hacer una región más atractiva e innovadora. La innovación se basa en la elaboración en la recombinación del conocimiento existente y en el aumento del conocimiento en la región a través de enfoques de aprendizaje interdisciplinarios.

Alemania obtiene su competitividad principalmente de la producción de productos intensivos en conocimiento. Igual, las ventajas competitivas regionales suelen resultar de la combinación de diferentes recursos de conocimiento. Las fuentes de creatividad no se limitan al sector empresarial sino a diferentes grupos de la sociedad, incluyendo los mismos consumidores.

Hoy, una estrategia de desarrollo regional debe ser sensible a los impactos sociales y ambientales del crecimiento económico. La transformación estructural requiere un cambio social y la cooperación y el trabajo en red efectivos de los actores, así como la reintegración de las personas que se han salido del sistema. Si esta integración tiene éxito, se logra una cohesión social que posibilita la participación y liberará un mayor poder innovador.

Las dos ARD entienden los retos ambientales y del cambio climático, también como oportunidades del desarrollo regional. Esto se muestra en el fomento de la energía y el turismo, las tecnologías medioambientales, la creación de empresas de una economía verde. De esta forma las ARD aportan de forma muy concreta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).





ANEXOS

Anexo 1: Marco conceptual para transferir políticas de desarrollo regional

La transferencia de políticas es un proceso complejo, pero hay varias experiencias de transferencia de políticas de desarrollo regional desde la Unión Europea a otros países. La transferencia de las ARD alemanas al Perú podría beneficiarse de tales experiencias. Las siguientes preguntas guía pueden ayudar a crear un marco propicio de la colaboración (Ertugal, 2018; Dolowitz & Marsh, 2000):

- ¿Quiénes son los actores clave involucrados?
- ¿Cuáles son sus intenciones?
- ¿Cuáles son los elementos de la política transferida?
- ¿Cuál es la fuente de la transferencia de la política?
- ¿Qué son las condiciones habilitadoras?

La siguiente tabla presenta un marco analítico para la transferencia de políticas y ARD:

Criterios	Aspectos
Motivación	Razones para la participación (voluntaria) en la transferencia tanto del remitente como del destinatario
Actores	Instituciones, políticos electos, funcionarios (nacionales, regionales, locales), empresas, consultores / grupos de expertos, académicos, etc.
Alcance	Políticas (objetivos, contenido, instrumentos), programas, implementación, lecciones negativas
Actividades	Medios de comunicación; informes; conferencias; reuniones / visitas; declaraciones; capacitaciones, etc.
Dirección de transferencia	De una sola mano; dos caminos
Grado de transferencia	Proceso de copiar; emulación; adaptación; inspiración; mezclas
Factores que afectan el proceso de transferencia	Facilitadores; inhibidores
Tipos de resultado	Transferencia real; aprendizaje suave subproductos

Fuente: Traducción propia de (D browski et al., 2018a), p. 1171.



Anexo 2: Personas entrevistadas

El equipo investigador entrevistó a representantes de la ARD seleccionada y a otras personas de instituciones involucradas en las políticas de desarrollo en la región y a representantes de los niveles gubernamentales superiores (Federal/ Bund y Estado Federado/Land), de los municipios, del sector privado, la sociedad civil y la academia.

Lausitz/ Brandemburgo⁴¹

- Wirtschaftsregion Lausitz GmbH (Sociedad de la Región Económica Lausitz), Torsten K. Bork und Normen Müller (Geschäftsführer/Gerente).
- Zukunftswerkstatt Lausitz (Taller de Futuro – Plataforma de planificación de la Región Económica Lausitz), Christoph Biele (Geschäftsführer/Gerente).
- Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Brandenburg (Sociedad de Promoción de la Economía y del Empleo del Estado de Brandemburgo), Regionalcenter Süd- Brandenburg, Torsten-Maerksch (Leiter/ Director regional).
- Industrie und Handelskammer Cottbus (Cámara de Industria y de Comercio Regional) und Innovationsregion Lausitz (Sociedad de la Región de Innovación), Hans Rüdiger Lange (Geschäftsführer/ gerente).
- International Bauausstellung IBA-am-See (Sociedad de la Exposición Internacional de Construcción), Karsten Feucht.
- Lausitz Runde (Ronda Lausitz – Asamblea de los alcaldes de veintitrés municipios de la región Lausitz), Christine Herntier (Vorsitz/coordinadora) y Thorsten Poetzsch, (Bürgermeister/ Alcalde de la Ciudad Weisswasser).

41. Brandeburgo y Brandemburgo son las adaptaciones españolas para referirse a la ciudad y al Estado Federado. Si bien Brandeburgo es la forma tradicional del nombre de la ciudad alemana Brandenburg, también es válida la hispanización completa Brandemburgo. No obstante, es inadecuada la voz semiadaptada Brandenburg puesto que las reglas ortográficas españolas determinan la escritura de m ante b.

Münsterland/ NRW

- Verein Münsterland e.V. (Asociación Münsterland), Klaus Ehling (Vorsitz/ director) y Bernd Büdding (Clúster and Innovation Promotion).
- Bezirksregierung Münster, Abteilung regionale Wirtschaftsförderung (Dirección de Promoción Económica Regional del Gobierno Distrital Münster), Franz-Josef Neumann, y Kristin Pahling, (Dezernent/directory).
- Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft Steinfurt mbH (Agencia de Promoción Económica y Desarrollo del Distrito Steinfurt), Birgit Neyer (Geschäftsführerin).
- Technologieförderung Münster GmbH (Promoción de Transferencia Tecnológica en la región), Matthias Günnewig.
- DGB Región Münsterland (Confederación de Sindicatos, Delegación Regional), Volker Nicolai (Koordinator/ coordinador).



Anexo 3: Guía de entrevistas

Región – Base legal, estructura socioeconómica y cambio estructural:

- ¿Cómo caracteriza a su región en términos de geografía, política, identidad y cultura?
- ¿Cuáles son los sectores económicos dominantes y emergentes? (Estructura económica y cambio estructural)
- ¿Cuáles son los mayores desafíos para el desarrollo regional en la actualidad?
- ¿Cómo ve el futuro de la región en veinte o treinta años?

Misión/ visión, estrategia, gobernanza, financiación y actividades de la ARD:

- ¿Por qué se eligió la forma jurídica (sociedad colectiva o sociedad de responsabilidad limitada)?
- ¿Cuál es el alcance político y fiscal de la ARD?
- ¿Cuál es el objetivo general de la ARD? ¿Ha cambiado este objetivo en la historia de ARD?
- ¿Tiene su ARD una ventaja competitiva única?
- ¿Cuáles fueron los hitos más importantes en el desarrollo de ARD? (Génesis)
- ¿Cómo se financia la ARD? ¿Cuáles son las principales áreas de coste?
- ¿Cuáles son las tres experiencias positivas de su gestión que le gustaría destacar?
- ¿Cuáles son las tres dificultades que encontró o encontró en su gestión y cómo las resolvieron cuando lo hicieron?
- ¿Cuáles son las tres oportunidades que tiene en mente para el futuro?

Redes y relaciones con otras instituciones: horizontales y verticales:

- ¿Cómo coopera ARD con los gobiernos estatal y federal? (cooperación vertical)
- ¿Con qué organizaciones trabaja su agencia en la región? ¿Cómo clasificarías las relaciones (por ejemplo, intensivas / esporádicas, conducidas por conflictos / basadas en la asociación, competitivas / co-creativas)? (cooperación horizontal)
- ¿Cuáles son las tres experiencias positivas de cooperación que le gustaría destacar?
- ¿Cuáles son las tres dificultades de la cooperación interinstitucional y cómo las han resuelto si lo han hecho?
- ¿Cuáles son las tres posibilidades de cooperación que prevé para el futuro?
- ¿Qué desearía usted para la cooperación interinstitucional si tuviera tres deseos? (Cuestión de deseos a un hada)

Experiencia de aprendizaje y transferencia:

- ¿Qué lecciones aprende de su práctica de gestión?
- ¿Hay alguna regla general o principio que usted siga?
- ¿Cómo se puede hacer fracasar más rápidamente a una agencia de desarrollo?
- ¿Qué harías si pudieras crear una agencia de desarrollo regional desde el principio?
- ¿Qué recomendaría a los responsables de la creación de agencias de desarrollo regional en el Perú?



BIBLIOGRAFÍA

- **ARNDT, O. & SCHWIENBACHER, J.** 2014. Wo stehen wir? Ergebnisse der Evaluierung Münsterland e.V., Münster: PROGNOS AG.
- **AYRES, L.** 2008. Semi-structured interview. *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods*, 811-813.
- **BADE, F.-J., BORNEMANN, H., BREUER, A. & RAUTENBERG, R.** 2012. Ansätze für ein besseres Monitoring und eine verbesserte Erfolgskontrolle der Infrastruktur- förderung innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Berlin/ Bremen/ Dortmund.
- **BATT, H.-L.** 1997. Regionale und lokale Entwicklungsgesellschaften als Public- Private Partnerships: Kooperative Regime subnationaler Politiksteuerung. *In Regionale Modernisierungspolitik*. Springer, 165-192.
- **BECK, R.C. & MEYER, R.** 2014. Regionale Wirtschaftsförderung und Raumordnung: Impulse für zukünftige Kooperationen und Synergien. Hannover: Verlag der ARL- Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- **BERLIN-INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG.** 2018. Eine Region, viele Aussichten - Wie der demografische und wirtschaftliche Wandel Westfalen fordert. Berlin.
- **BEUGELSDIJK, S. & SMULDERS, S.** 2003. Bridging and bonding social capital: which type is good for economic growth?
- **BMBF.** 2005. Das BMBF-Förderprogramm InnoRegio - Ergebnisse der Begleitforschung. Berlin:
- **BMWl.** 2016. Regionalpolitischer Bericht der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 2016. Berlin.
- **BORCHARDT, A., KARG, C. & KNETSCH, F.** 2013. Kompetenzfeldanalyse im Zukunftsdialog Energieregion Lausitz. Berlin:
- **BRACHERT, M., BUCH, C.M., DETTMANN, E., HEIMPOLD, G., TITZE, M. & WEYH, A.** 2018. Expertisen zur Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Sachsen-Anhalt: 1. Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung, 2. Beurteilung der Förderregeln, 3. Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung. IWH Online.
- **BREIDENBACH, P., BUDDE, R.D., EILERS, L., KAEDING, M. & SCHAFFNER, S.** 2018. Überprüfung des Zuschnitts von Arbeitsmarktregionen für die Neuabgrenzung des GRW-Fördergebiets ab 2021. Essen:
- **CHILLA, T., KÜHNE, O. & NEUFELD, M.** 2016. Regionalentwicklung. Stuttgart.
- **CUNNINGHAM, S. & WÄLTRING, F.** 2017. Knowledge, Technologies and Innovation for Development in the Agenda 2030: Revisiting Germany's Contribution. Bremen:
- **D BROWSKI, M., MUSIA KOWSKA, I. & POLVERARI, L.** 2018a. EU-China and EU- Brazil policy transfer in regional policy. *Regional Studies*, 1-12.
- **D BROWSKI, M., MUSIA KOWSKA, I. & POLVERARI, L.** 2018b. Introduction: drawing lessons from international policy-transfer initiatives in regional and urban development and spatial planning. *Regional Studies*, 1-4.
- **DAMBORG, C., DANSON, M. & HALKIER, H.** 1998. Regional Development Agencies in Europe. London: Routledge.
- **DANIELZYK, R. & WACHTEN, K.** 2006. Eine Zwischenbilanz aus Sicht der Begleitforschung. *In Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen. Impulse für den Strukturwandel*. Ministerium Für Bauen Und Verkehr Des Landes Nordrhein-Westfalen (Mbv) (Ed.), Dortmund.

- **DOHSE, D. & STAEHLER, T.** 2008. BioRegio, BioProfile and the rise of the German biotech industry. Kiel Working Paper.
- **DOLOWITZ, D.P. & MARSH, D.** 2000. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, 131, 5-23.
- **ERTUGAL, E.** 2018. Learning and policy transfer in regional development policy in Turkey. *Regional Studies*, 1-10.
- **FIEDELER, U. & NENTWICH, M.** 2009. Begleitforschung. Zur Klärung eines politischen Begriffes. *TATuP - Technikfolgenabschätzung. Theorie und Praxis*, 2, 94 - 102.
- **FROMHOLD-EISEBITH, M.** 1999. Das „kreative Milieu“—nur theoretisches Konzept oder Instrument der Regionalentwicklung? The “creative milieu”—No more than a theoretical concept, or an instrument of regional development? *Raumforschung und Raumordnung*, 572-3, 168-175.
- **FRONDEL, M., BUDDE, R., DEHIO, J., JANSSE-TIMMEN, R., ROTHGANG, M. & SCHMIDT, T.** 2018. Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen. Projektbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Endbericht. RWI Projektberichte.
- **GÁNDARA, P. & KLEIN, S.** 2015. CETREGIO Chinese European Training on Regional Policy EU-China Regional Policy Dialogue. Luxemburg:
- **GIBBS, D.** 1998. Regional development agencies and sustainable development. *Regional Studies*, 324, 365-368.
- **GRABHER, G.** 1994. Lob der Verschwendung: Redundanz in der Regionalentwicklung; ein sozioökonomisches Plädoyer. Berlin: edition sigma.
- **KLUGE, J., LEHMANN, R., RAGNITZ, J. & RÖSEL, F.** 2014. Industrie- und Wirtschaftsregion Lausitz: Bestandsaufnahme und Perspektiven. Dresden:
- **KOORDINIERUNGS-AUSSCHUSS GRW.** 2016. Regionalpolitischer Bericht der Bund- Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 2016. Berlin:
- **LAHNER, J.** 2016. Entwicklung und Regionalökonomie in der Wirtschaftsförderung: Grundlagen für die Praxis. Springer.
- **LAHNER, J. & NEUBERT, F.** 2016. Einführung in die Wirtschaftsförderung. Springer.
- **LAND BRANDENBURG.** 2018. Regionalisierung Brandenburg - Jahresbericht 2017 zum Ergebnis und Wirkungsmonitoring. Potsdam.
- **LANGE, H.R.D. & KRÜGER, W.** 2017. Das Lausitz-Papier. Cottbus.
- **MEYER-STAMER, J.** 2005. Lokale Wirtschaftsförderung in Entwicklungs- und Transformationsländern: Vom Wissens- und Methodentransfer zum strukturierten Lernen. In *Wirtschaftsförderung heute*. Widmaier, B. (Ed.).
- **MEYER-STAMER, J.** 2007. Designing a Regional Development Agency: Options and Choices. mesopartner working paper 10/2007, Duisburg: Mesopartner. https://www.mesopartner.com/fileadmin/media_center/Working_papers/mp-wp10.pdf (Recuperado 21.12.2018).
- **MÜNSTERLAND E.V.** 2011. Wirtschaftswunderland Münsterland - Regionales Entwicklungskonzept. Münster.
- **NRW-BANK-RESEARCH.** 2018. Regionalwirtschaftliche Profile Nordrhein- Westfalen 2018 Münsterland. Düsseldorf.
- **OECD.** 2016. OECD Territorial Reviews: Peru 2016. Paris:
- **PORTER, M.E.** 1990. The Comparative Advantages of Nations. *New York*.
- **REHFELD, D.** 2007. Sparkassen als strukturpolitische Institutionen. Gelsenkirchen: Wissenschaftsförderung der Sparkassen-Finanzgruppe e.V.

- **RENZSCH, W.** 1997. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen? *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 8, 87-108.
- **RESTREPO RODRÍGUEZ, A.M.** 2016. Participación ciudadana en Medellín: la “co- creación” de un Plan de Desarrollo sin organizaciones sociales. *Revista Cien Días vistos por CINEP/PPP*, 87.
- **RODRÍGUEZ-POSE, A.** 2018. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 111, 189-209.
- **SACK, D. & SCHROEDER, W.** 2017. Die Industrie-und Handelskammern im politischen System Deutschlands. In *Handbuch Arbeitgeber-und Wirtschaftsverbände in Deutschland*. Springer, 85-109.
- **SIEVERT, O.** 1995. Regionale Wirtschaftsförderung und die Transformation in den neuen Bundesländern. Frankfurter Inst.-Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- **STAEHLER, T., DOHSE, D. & COOKE, P.** 2007. Evaluation der Fördermaßnahmen BioRegio und BioProfile. *Report commissioned by BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung), Consulting für Innovations-und Regionalanalysen, Institut für Weltwirtschaft and der Universität Kiel, Centre for Advanced Studies in the Social Sciences*.
- **STERNBERG, R.** 2000. Innovative Netzwerke und Regionalentwicklung. *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Europäische Einflüsse auf die Raum- und Regionalentwicklung am Beispiel des Naturschutzes, der Agenda*, 78-104.
- **THURMANN, T.** 2013. Die Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land: Konfliktumgang und Lernpotenziale in regionalen Netzwerken. Detmold: Rohn.
- **UNIÓN EUROPEA.** 2009. La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE. Luxemburg:
- **VON HALDENWANG, C.** 2000. Nuevos Conceptos de la Política Regional de Desarrollo en Alemania: Aportes para la discusión latinoamericana. In *CepalManuscript*. Santiago de Chile.
- **VON WALLENRODT, A.** 2015. Öffentliche Wirtschaftsförderung im Wandel der Zeit - Kaiserreich, Weimarer Republik, Drittes Reich, Bundesrepublik, EU, Zukunft. Stuttgart.
- **WEBB, D. & COLLIS, C.** 2000. Regional development agencies and the 'new regionalism' in England. *Regional Studies*, 349, 857-864.
- **WIRTSCHAFTSREGION LAUSITZ GMBH.** 2018. Regionales Investitionskonzept (RIK) Lausitz. Cottbus.





Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

