

# Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## GESTIÓN LOCAL Y DESARROLLO MUNICIPAL

Norbert Portz

Tobias Bringmann

Folkert Kiepe

Tobias Montag & Florian Schartau

Udo J. Becker

Martin Reuber & Mechthild Scholl

Gerhard Henkel

Hans-Günter Henneke

Hans Joachim Kujath

Michael Söndermann

**No. 7**

Chile 2011



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**Editor:**

Fundación Konrad Adenauer  
Representación Chile  
Enrique Nercaseaux 2381  
Providencia  
Santiago de Chile

Tel. 0056-2-234 20 89

E-mail: [fkachile@fka.cl](mailto:fkachile@fka.cl)

Página web: [www.kas.de/chile](http://www.kas.de/chile)

**Responsible:**

Winfried Jung

**Traductora:**

Ann Kristin Meyborg

*Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.*

Diseño e Impresión

Gráfica Funny S.A.

[grfunny@123.cl](mailto:grfunny@123.cl)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

GESTIÓN LOCAL Y DESARROLLO  
MUNICIPAL

Norbert Portz

Tobias Bringmann

Folkert Kiepe

Tobias Montag & Florian Schartau

Udo J. Becker

Martin Reuber & Mechthild Scholl

Gerhard Henkel

Hans-Günter Henneke

Hans Joachim Kujath

Michael Söndermann

**No. 7**

Chile 2011



# Índice

---

Los desafíos municipales en el desarrollo urbano <b>Norbert Portz</b>	5
El desarrollo urbano y regional en la responsabilidad pública <b>Tobias Bringmann</b>	19
¿Renovación urbana y desarrollo urbano con actores privados? <b>Folkert Kiepe</b>	27
Mayor responsabilidad para el sistema público de educación y formación <b>Tobias Montag &amp; Florian Schartau</b>	31
La movilidad en la ciudad <b>Udo J. Becker</b>	41
El malabarismo de la política municipal de vivienda De la compensación de intereses entre la economía de mercado y el área social <b>Martin Reuber &amp; Mechthild Scholl</b>	53
Las fuerzas y debilidades de nuestros pueblos Un programa de preparación para el futuro <b>Gerhard Henkel</b>	59
La gran misión municipal de gestión en el territorio rural <b>Hans-Günter Henneke</b>	75
El cambio estructural de la economía hacia la economía del conocimiento Un desafío para las ciudades y regiones <b>Hans Joachim Kujath</b>	85
La industria cultural El capital no descubierto de las comunas y las regiones <b>Michael Söndermann</b>	103



# Los desafíos municipales en el desarrollo urbano\*

Norbert Portz

## El desarrollo urbano frente a desafíos fundamentalmente nuevos

La política de desarrollo urbano en las ciudades y municipios alemanes ha enfrentado desafíos fundamentalmente nuevos desde hace algún tiempo y especialmente en la actualidad. Los efectos de la crisis económica y del mercado financiero son cada vez más perceptibles en las ciudades y en los municipios. Los ingresos fiscales disminuyen de forma dramática. Al mismo tiempo, se disparan los gastos sociales. La crisis financiera desde hace tiempo determina a las decisiones políticas locales, también en el desarrollo urbano. Las tareas obligatorias y los gastos del personal muchas veces solo se pueden financiar a través de préstamos de tesorería, que en los municipios han aumentado a 32,6 mil millones de euros. Esto pone en peligro a la autonomía municipal. La crisis financiera conlleva cada vez más a la reducción de los recursos de personal, también en las oficinas de planificación. Además, los municipios se enfrentan a otros desafíos centrales. En este contexto, se puede nombrar los temas de la globalización y de la demografía. Sin

embargo, estos desafíos no solo se pueden considerar como aspectos problemáticos. Más bien, sus consecuencias, que primero se evidencian a nivel municipal, se pueden y deben aprovechar también como una oportunidad. Sobre todo en vista a las nuevas condiciones, debe ser el objetivo fortalecer a las ciudades y a los municipios como impulsores sociales, económicos y culturales en Alemania y en Europa.

Solo al lograrlo, se podrá cumplir con el llamado final de la Carta de Leipzig acerca de Ciudades Europeas Sostenibles, ratificada en forma unánime en mayo de 2007 por los 27 Estados miembros de la UE, y que termina en la afirmación de que "Europa necesita ciudades (...) que sean fuertes".

## Los desafíos del desarrollo urbano

### La globalización: consecuencias directas para los municipios

La globalización no es un acontecimiento nuevo. La Iglesia católica, por ejemplo, o también el fracasado socialismo, siempre se han entendido como

\* Publicado originalmente en: Arbeitskreis Kommunalpolitik (ed.) (2010): Perspektiven für die Stadt-, Regional- und Raumentwicklung. *Im Plenum*. Konrad-Adenauer-Stiftung: Sankt Augustin/Berlín. 71-89.

fenómenos globalizados. Sin embargo, hay tres aspectos nuevos en la globalización:

- la liberalización acelerada del comercio mundial;
- una reducción sin antecedentes de los costos de transporte;
- la internet con sus posibilidades ilimitadas de comunicación y de acceso al conocimiento.

Consecuencia de esta globalización es sobre todo el hecho de que los empleados y los proveedores de servicios en Alemania ya no compiten solo con los empleados locales, sino también con el mecánico o el productor de tecnología de información en India y China.

Las ciudades, los municipios y sus ciudadanos son los primeros y más directamente afectados por la globalización. Los puestos de trabajo se desplazan o desaparecen y aumenta la inseguridad local y la incertidumbre de los ciudadanos ante el futuro.

En vista al desafío de la globalización, rige lo siguiente: el éxito de mañana es la disposición a reformas de hoy. Solo si todos los actores responsables del Estado alemán, de los estados federales y de los municipios, así como de la economía privada, están dispuestos a emprender juntos los procesos de reforma necesarios, también en Alemania se podrá enfrentar activa y positivamente la globalización y sus consecuencias. Parte de esto es la comprensión de que no traería buenos resultados el competir con los países de la Asia Suroriental en el área de los productos simples y de bajos sueldos. Sobre todo Alemania debe fomentar y buscar sus ventajas en la alta tecnología, en su buena infraestructura, cualitativa y

cuantitativamente hablando, así como en el área de la investigación y de la educación.

Para las ciudades y los municipios, el desafío de la globalización consiste sobre todo en fomentar sus propios perfiles inconfundibles en la competencia con otros ("fortalecer las fuerzas") y potenciar sus respectivas ventajas comparativas, tanto en su propia área municipal, como en la economía y los servicios locales.

### **El desarrollo demográfico: centrarse en las oportunidades**

También el desarrollo demográfico en Alemania ("Somos cada vez menos, más viejos, más mezclados y más solitarios") –a pesar de todas las diferencias entre las distintas regiones, que hace tiempo ya no se dan solo entre Oriente y Occidente– es parte de los desafíos centrales para las ciudades y los municipios. Hacerle frente decide finalmente también sobre el éxito social y económico de nuestra sociedad. La población alemana no solo se reducirá de alrededor de 82 millones a 75 millones de personas al año 2050 (pronóstico promedio de la población), también envejece rápidamente. Ya en la actualidad, un 26 por ciento de los ciudadanos tiene más de sesenta y solo un 18 por ciento menos de veinte años. En los próximos tres años, la cifra de los adultos mayores de ochenta años en Alemania aumentará de los actuales tres millones a más de 3,5 millones de ciudadanos. Ya en el año 2035, más de la mitad de la población tendrá sobre los cincuenta años. La consecuencia para los municipios en las regiones de decrecimiento, que adicionalmente se ven afectados por el éxodo poblacional, está sobre todo en que una menor cantidad de contribuyentes fiscales también implica

menores ingresos fiscales directos. Además, se deben realizar adaptaciones considerables y costosas de la infraestructura, por ejemplo en el caso del abastecimiento de agua y la eliminación de aguas residuales, pero también en el área de los colegios y jardines infantiles, así como en el área social y de adultos mayores.

El desarrollo demográfico no se podrá revertir dentro de un plazo previsible y continuará, incluso en el caso de que en el futuro las familias volvieran a tener más niños. El motivo está en que actualmente existen menos potenciales padres que en las generaciones anteriores. Es un desarrollo que ni siquiera se podría corregir decisivamente mediante una mayor inmigración, ya que para esto se necesitarían varios millones de inmigrantes menores de 21 años al año. Es algo que no solo es prácticamente imposible, sino que también complicaría el desafío de la integración, que ya es lo suficientemente difícil en nuestro país y que rebasaría sobre todo a las ciudades y a los municipios.

Por lo tanto, necesitamos una política integral frente al desarrollo demográfico, que no solo se dedique a algunos sectores, como la política de adultos mayores o de familia. Sobre todo en la política de educación, debemos comprender el desarrollo demográfico también como oportunidad y desafío. En el futuro, con menos niños, en cursos más pequeños y con el mismo número de profesores habrá una mejor atención. Una política activa de adultos mayores debe aprovechar más el alto potencial de las personas de la tercera edad y sus experiencias. Esto también implica que no solo una persona de sesenta años sino también una persona de setenta años –que hoy en día muchas veces todavía hace turismo

de aventura– puede ser imprescindible gracias a sus experiencias para el compromiso ciudadano en las ciudades y los municipios.

## **La migración: convivencia en lugar de sociedades paralelas**

Según un cálculo de Naciones Unidas, el porcentaje de los inmigrantes en Alemania, incluyendo los extranjeros que ya viven en el país, alcanzará un tercio en el año 2050 y en las grandes ciudades incluso más de un 50 por ciento. En la actualidad, en muchas comunas de las grandes ciudades el porcentaje de los jóvenes inmigrantes en el estrato de entre catorce y 24 años ya es mayor que el de la población original.

Los desafíos y problemas relacionados se evidencian directamente en los municipios. La falta de integración por parte de la “sociedad de absorción”, pero en parte también una falta de disposición de los mismos inmigrantes por integrarse, conllevan al aumento de la brecha social. Es triste que alrededor de un 20 por ciento de los jóvenes inmigrantes abandona el colegio sin licencia media, frente a aproximadamente un 10 por ciento de los jóvenes alemanes: es decir, el doble. Muchas veces, estos jóvenes son los desempleados del mañana.

La máxima “fomentar y exigir”, que presupone en los ciudadanos inmigrantes una competencia lingüística suficiente en el alemán, por lo tanto, debe ser hecha realidad por todos los responsables, con el fin de evitar que continúe la exclusión social y de reducir las desigualdades.

## **La política de innovación y de educación: la necesidad de ampliar la infraestructura**

El muy discutido aumento de la brecha entre ricos y pobres incluye también en Alemania un especial componente social. Esto se refiere al aumento de los "estratos con poco acceso a la cultura". Es cada vez más difícil integrarlos al mercado laboral, pero también a la sociedad en general. Por lo tanto, una amplia política de innovación y de educación y una amplia interconexión del conocimiento no son solo inversiones extremadamente ventajosas para el futuro. También aportan en el interés de las ciudades y de los municipios a facultar a todos los grupos de la población para usar sus talentos específicos por el bien de todos y para asumir responsabilidades activas en los municipios a través de la participación y de la interlocución. El requisito para ello es en primer lugar la ampliación de una infraestructura de calidad en nuestras ciudades y municipios, que debe contar con el apoyo financiero del Estado alemán y de los estados federales. Con esto, se pueden garantizar buenas condiciones, especialmente en el área de la educación (suficientes jardines infantiles, educadores de párvulos calificados, más colegios de jornada completa para asegurar la compatibilidad de la vida profesional y la vida familiar, buenas ofertas de formación y de perfeccionamiento, etc.).

En el crecimiento económico, de la educación y del mercado laboral, últimamente la llamada economía creativa desempeña un papel cada vez más importante. En las naciones industrializadas desarrolladas y en sus ciudades y municipios, hoy en día alrededor del 30 por ciento de la

población activa trabaja en el sector creativo, es decir, en la ciencia, en la ingeniería, en la investigación y el desarrollo así como en las artes y la cultura. La "comunidad creativa", que se basa en las tres t "tecnología, talentos y tolerancia" elaboradas por el futurólogo Richard Florida, ofrece las mejores condiciones para ello. Sin embargo, no lograremos la realización de estas tres t mediante lo que el Tribunal Federal de Cuentas llamó la "no responsabilidad organizada". Más bien se requiere de facultades en vez de tutela, descentralización en vez de control jerárquico y más libertad de configuración y espacio para experimentos en vez de soluciones uniformes y una burocracia redundante.

### **Fortalecer los centros de las ciudades y de los pueblos: mejorar las condiciones para las familias y fomentar los servicios cercanos a los consumidores y la cultura de construcción**

#### ***Los centros de las ciudades y de los pueblos: factores clave para el desarrollo urbano***

Los centros de las ciudades y de los pueblos son los factores clave para el desarrollo urbano. Especialmente en los centros de nuestras ciudades y municipios se refleja el desarrollo social, económico, cultural y ecológico de nuestra sociedad como en un punto focal. Por lo tanto, debe ser el objetivo central de toda la política de fortalecer especialmente a los centros de las ciudades y de los pueblos. Ellos son factores de identificación para los ciudadanos en nuestros municipios. Las fuertes transformaciones estructurales en los centros de nuestros pueblos y ciudades, que se dejan constatar de forma ejemplar en la situación muchas

veces problemática de la falta de un comercio cercano a los consumidores, ponen nuestros centros paulatinamente en peligro. Por lo tanto, debe convertirse en un punto de interés principal para la política y toda la sociedad el fortalecimiento de los centros de las ciudades y de los pueblos. Éste debe generarse en el marco de una acción concertada, que –más allá del área del urbanismo y de los ministerios de urbanismo– incluya a todos los departamentos y abarque a todos los niveles jerárquicos (Estado nacional, estados federales, municipios) así como a la economía privada.

### ***Mejorar las condiciones para las familias con niños***

También se deben mejorar las condiciones para las familias con niños, especialmente en lo que concierne a la vida en nuestros centros de ciudades y de pueblos. La creación de buenas condiciones para las familias con niños, especialmente en el área de la educación, se vuelve un factor de emplazamiento cada vez más decisivo para nuestras ciudades y municipios.

A pesar de la frecuentemente anunciada revitalización de los centros urbanos y de que podemos constatar efectivamente una “vuelta a los centros de las ciudades y pueblos”, el asentamiento en los centros sigue siendo muchas veces poco atractivo para las familias jóvenes con niños, que aseguran nuestro futuro. En consecuencia, este grupo, tan importante para los centros urbanos y su vitalidad, aún sigue abandonando los centros con demasiada frecuencia.

El fortalecimiento de la vida en los centros urbanos y la garantía de un alto estándar de vida

son una tarea central de los municipios en el futuro. Parte importante de esto es un mix vital de utilización. Sobre todo las familias jóvenes, pero también los adultos mayores se benefician de la cercanía del comercio así como de las imprescindibles obras de infraestructura en el área escolar, de salud, social, de educación, de recreación o de la cultura. Sin embargo, para un mayor asentamiento de este grupo de la población en nuestros centros urbanos es necesario que la vivienda se diseñe en sintonía con la demanda de estos usuarios respecto a los precios y la calidad.

Seguramente, por motivos de espacio y de costos, no es posible realizar en nuestros centros fácilmente la “casa con jardín”, que muchas personas buscan fuera de los centros urbanos. Sin embargo, el Estado alemán y los estados federales, pero también las mismas ciudades y municipios, así como la industria inmobiliaria y de construcción, son exigidos a construir en nuestros centros urbanos una mayor cantidad de viviendas aptas para familias y también para adultos mayores a través de conceptos innovadores (casas urbanas, casas de varias generaciones, etc.) y con condiciones de alta calidad (calidad ambiental, etc.).

### ***Asegurar los servicios cercanos al consumidor: el desarrollo de conceptos comerciales municipales***

La expansión de nuevas superficies de venta para el comercio detallista de once millones de metros cuadrados en el año 1950 a 116 millones de metros cuadrados en el año 2006, sobre todo en las afueras de las ciudades y en empla-

zamientos no integrados, ha generado muchas veces la desocupación de locales comerciales y un aumento de los supermercados económicos y tiendas de descuento, así como, problemas estructurales y una duradera tendencia negativa en los centros de nuestras ciudades y pueblos. Este desarrollo se intensificó debido al reemplazo del pequeño comercio por grandes cadenas. A esto se suman las normas de la planificación regional, que en la práctica muchas veces resultan insuficientes, así como la falta de conceptos comerciales intermunicipales vinculantes. La consecuencia es una creciente canibalización en el área del comercio detallista así como un abandono de los centros urbanos y un aumento de las ciudades y municipios monoestructurados e "intercambiables", por lo menos en cuanto a la apariencia de sus centros y zonas peatonales.

Por lo tanto, el objetivo debe ser asegurar nuestros centros de ciudades y pueblos con sus respectivas funciones de abastecimiento y lograr su competitividad frente a la periferia, implementando una buena administración de las zonas de estacionamiento y su fácil acceso a través del transporte (público). En este contexto, la creación de conceptos vinculantes (intermunicipales) para el comercio detallista y los centros con normas específicas en cuanto a la oferta son uno de los fundamentos.

Además, se deben aprovechar los instrumentos del derecho urbanístico, especialmente el artículo 11, párrafo 3 del Reglamento de Edificación (BauNVO, por sus siglas en alemán), con el fin de controlar el establecimiento de comercios en el contexto de un desarrollo positivo de las ciudades y municipios. En el sentido de una amplia estrategia comercial, es conveniente para las

ciudades y municipios, que no solo desarrollen acuerdos de objetivos colectivos con el comercio (administración de superficies, citymarketing, diseño, etc.) y con los ciudadanos para el fortalecimiento de los centros urbanos y con eso aseguren servicios cercanos para la población (modelo, etc.), sino que también y sobre todo se implementen estos acuerdos. Esto es una exigencia especialmente para el comercio detallista, de aportar a través de conceptos colectivos –orientados en la implementación y una mejor focalización en los clientes– al aumento del atractivo de los centros de las ciudades y pueblos.

### ***Fomentar la cultura de la construcción: la importancia de la estética visual***

El factor de una cultura de construcción de calidad así como del aumento de la calidad de las plazas públicas, que durante mucho tiempo fue desatendido por nuestras ciudades y municipios o no se le prestó la atención suficiente, últimamente ha aumentado su importancia como característica de un desarrollo urbano positivo. La discusión acerca de la estética urbanística y arquitectónica de una ciudad o de un municipio ha dejado de ser un tema exclusivo de los expertos y preocupa más que nunca a los ciudadanos. Como ejemplo para esta discusión y su abordaje, se puede nombrar el tema intensamente discutido de la reconstrucción del Palacio Urbano de Berlín, así como de los palacios en Potsdam y Hanóver. En este contexto, también se debe mencionar la controversial reconstrucción de edificios en el centro de Fráncfort del Meno.

El motivo detrás de todos estos esfuerzos, al igual que en el caso de la reconstrucción de

la plaza Neumarkt en Dresde, que incluye la reconstrucción de la Iglesia Frauenkirche, está en el anhelo de muchos ciudadanos de una "ciudad bonita". Seguramente, el camino tomado en Dresde, de reconstruir un barrio completo en el centro, no sirve como ejemplo para otras ciudades y municipios. Las tradiciones y condiciones en los municipios son demasiado distintas. También es importante que los centros urbanos no se transformen exclusivamente en museos históricos para los turistas.

Sin embargo, es siempre importante que las ciudades y los municipios reconozcan y fortalezcan su propio perfil en la cultura de la construcción. Este perfil debe complementarse por un lado a través de construcciones modernas y de calidad. Por otro lado, es imprescindible que las ciudades y municipios protejan sus construcciones, plazas y patrimonios dignos de preservar de deterioros y que mantengan y sigan desarrollando su patrimonio específico de la cultura de la construcción.

### **Seguridad, limpieza y un medio ambiente saludable: más que factores blandos del emplazamiento**

La seguridad en nuestras ciudades y municipios, su limpieza, pero también un ambiente saludable, ganan en importancia como factores de emplazamiento "duros" en la sostenibilidad futura de nuestras ciudades y municipios. Si bien las ciudades y municipios por sí solos pueden garantizar de manera muy limitada los desafíos de la seguridad y de la prevención de crímenes, de la limpieza en las calles y plazas así como de un ambiente saludable, son justamente ellos las que

actúan muchas veces directamente a nivel local, es decir, de forma cercana a los ciudadanos.

Sobre todo a través de medidas preventivas en las áreas de la seguridad y de la criminalidad así como de la limpieza, las administraciones municipales pueden lograr mucho en conjunto con otros actores (policía y justicia, colegios e instituciones educativas así como establecimientos de salud, etc.).

Por ejemplo, el objetivo de una "prevención criminal municipal" no solo debería ser la reducción de la cifra de crímenes, sino también del miedo ante crímenes, que muchas veces afecta la calidad de vida de los ciudadanos locales. Sobre todo de los grupos de personas en riesgo como los niños, mujeres, discapacitados y adultos mayores, en los cuales crece rápidamente la inseguridad. Por lo tanto, se deben considerar de manera especial en las disposiciones municipales, que se elaboran en cooperación con la policía. Medidas de construcción, como la creación de plazas, recintos de estacionamiento o pasos inferiores bien estructurados e iluminados pueden brindar un aporte sustancial a una mayor seguridad.

También respecto a la limpieza de nuestras ciudades y municipios se puede lograr mucho a través de medidas preventivas. Una estrecha cooperación con los colegios y el asumir responsabilidad por parte de los ciudadanos, por ejemplo para superficies parciales públicas (apadrinamientos, etc.), pueden aportar a crear una mayor conciencia ambiental y por ejemplo evitar o disminuir el depósito ilegal de basura o la contaminación. Como consecuencia, se puede lograr una mayor calidad ambiental en las calles,

caminos y plazas públicas en nuestras ciudades y municipios.

Finalmente, la creación de un ambiente saludable adquiere cada vez mayor importancia en el desarrollo urbano. Esto ya se evidencia en el hecho de que es mayor que nunca la valorización de los ciudadanos de productos y de un ambiente saludables en una sociedad cada vez más envejecida. Entre los servicios con alto crecimiento se hallan especialmente los gimnasios, así como las ofertas de recreación física y anímica. Por lo tanto, las ciudades y los municipios son, entre otros responsables, especialmente exigidos para considerar –también a través de medidas propias– este concepto de vida orientado en la salud, que se caracteriza por el sentirse bien en su propio cuerpo. En este contexto, es sobre todo importante la reducción de los perjuicios (de salud) del ciudadano, que se generan por ruido o un aire contaminado. El Estado alemán, los estados federales y sobre todo los fabricantes de productos contaminantes deben aportar al cumplimiento de este objetivo a través de medidas que parten en el origen (obligación de incluir un filtro de partículas de hollín en los vehículos, etc.).

### **La cooperación intermunicipal: tema del futuro para las ciudades y los municipios**

La cooperación intermunicipal es un tema del futuro importante para las ciudades y municipios en Alemania. Su necesidad ha aumentado en los últimos años. Motivo para ello es el objetivo de muchos municipios, de ofrecer –pese a una población en parte decreciente– estructuras

eficientes y mantener una amplia oferta de servicios por el bien de las ciudadanas y los ciudadanos. Además, se pueden bajar muchos costos a través de la cooperación intermunicipal, sin disminuir la diversidad de los servicios locales.

El modelo de la cooperación intermunicipal, económicamente exitoso y cercano al ciudadano –por ejemplo en el abastecimiento de agua y en la eliminación de aguas residuales así como progresivamente en el área de la tecnología de información y la educación– está en peligro de socavarse cada vez más por el Derecho Europeo de la Competencia y de la Adjudicación. En consecuencia, se genera una obligación fáctica a la privatización de las responsabilidades municipales, que no se puede fundamentar ni con el derecho primario europeo ni con el derecho de la adjudicación.

Un argumento contra la obligación de licitación en la cooperación intermunicipal es que los municipios son unidades estatales de Alemania. Su autonomía y soberanía administrativa, protegidas por la Ley Fundamental de Alemania (artículo 28, párrafo 2), son una parte sustancial de la Constitución, que también debe ser respetada por la legislación de la UE. Por lo tanto, en el caso de cooperaciones puramente intermunicipales, por ejemplo en el área del abastecimiento de agua, sin la participación de terceros privados, no se trata de contrataciones municipales en el mercado externo, que son sujetas a la obligación de licitación. En el marco de las transferencias intermunicipales de responsabilidades, los municipios más bien siguen actuando de manera soberana y exclusivamente en los ámbitos de responsabilidades y competencias internas, es decir, dentro de la unidad administrativa del

municipio. Por lo tanto, estas formas de cooperación aseguran en gran medida el principio de la subsidiariedad.

Por ende, las cooperaciones que se generan en el marco de la cooperación estrictamente municipal, que no involucren a terceros privados y que respeten las leyes existentes en Alemania sobre el trabajo colectivo municipal, deben considerarse en su totalidad y en un sentido funcional como "negocios internos" y por lo tanto no son sujetas al derecho de la adjudicación, independiente de que si se trata de acuerdos públicos-privados mandatarios o delegatorios o bien de mancomunidades municipales de intereses, etc. Por lo tanto, la decisión de los municipios de realizar las tareas autónomamente o en cooperación intermunicipal o delegarlas tras una licitación a un actor privado, no debe ser socavada por el derecho europeo de la adjudicación.

### **La protección climática y la administración de los recursos: pensar globalmente, actuar localmente**

#### ***Los municipios: activos en la protección climática***

Los efectos climáticos, que también el informe de Naciones Unidas sobre el clima global evidenció de forma drástica, han aumentado la comprensión en las ciudades y los municipios que la protección climática es una tarea permanente del futuro. Los municipios se ven especial y directamente afectados por los esperados cambios climáticos (inundaciones, daños por tormentas, etc.). Como actores locales, además son de especial importancia para la implementación práctica

de los objetivos de reducción del CO<sub>2</sub>. Además, las ciudades y los municipios, en su calidad de jerarquía estatal más cercana a los ciudadanos, pueden incentivar a los hogares privados y a las empresas para brindar aportes a la protección climática y con eso ejercer una importante función de modelo. En este sentido, muchos municipios ya han empezado desde hace años a establecer objetivos voluntarios de protección climática, a elaborar programas de acción y a realizarlos paulatinamente.

Como ejemplos de este compromiso municipal para la protección climática, se pueden nombrar los siguientes campos temáticos:

- el fomento de las energías regenerativas (fotovoltaica, biomasa, geotermia, energía eólica, etc.), sobre todo en el marco de la planificación de construcción de los municipios;
- el saneamiento ahorrador de CO<sub>2</sub> en edificios municipales (colegios, jardines infantiles, etc.);
- medidas de la gestión energética municipal;
- desarrollo de asentamientos economizadores de CO<sub>2</sub> ("el municipio compacto");
- obtención ambientalmente sustentable de productos, servicios y bienes;
- asesoría de los ciudadanos y de la economía local respecto a comportamientos ambientalmente sostenibles (posibilidades de ahorro de energía, uso de energías renovables, eliminación de residuos ambientalmente sostenible, etc.).

Respecto a todas estas medidas y ámbitos de acción rige lo siguiente: la protección climática inteligente no solo es una exigencia ecológica, sino también conviene desde el punto de vista económico. El Instituto Alemán de Investigación

Económica (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW*) presentó un estudio en marzo de 2007, según el que en el caso de un cambio climático desenfrenado, solo los costos anuales de daños por eventos climáticos extremos aumentarían de actualmente alrededor de 1,6 mil millones de euros a 27 mil millones de euros en el año 2050 y disminuiría el crecimiento en un promedio de 0,5 por ciento. Los costos por una protección climática exigente, en cambio, ascienden en promedio solo al uno por ciento del rendimiento económico global.

Por lo tanto, el compromiso para la tarea permanente de la protección climática según el principio "pensar globalmente, actuar localmente" es una inversión a futuro de las ciudades y municipios, así como de sus ciudadanos.

### ***Proteger los recursos, limitar la utilización de las superficies***

También en otros ámbitos, la protección de los recursos desempeña un papel cada vez más importante en el desarrollo urbano municipal. En el pasado reciente, la atención se ha centrado en limitar la utilización de las superficies. Ante la utilización continua de un total de 100 hectáreas/día de superficie en Alemania por los diferentes actores del Estado alemán, de los estados federales y de los municipios y frente a una población decreciente, la protección de los recursos territoriales en los municipios cobra gran importancia.

Hay diversos ejemplos que demuestran que muchas ciudades y municipios, a pesar de sus distintas condiciones, han reconocido la importancia de una gestión municipal de los recursos territoriales para un desarrollo sostenible. La Ley

sobre la Simplificación de Proyectos de Planificación para el Desarrollo Interior de las Ciudades y Municipios, que entró en vigor el 1 de enero de 2007, generó un gran progreso más allá de las normas existentes ("Hay que usar las tierras económicamente") para alcanzar el objetivo legal. Gracias a ella, los planes de construcción del desarrollo interior en nuestros municipios pueden realizarse con un procedimiento acelerado, con la consecuencia de obviar la utilización de terrenos exteriores.

Además de estas condiciones legales, se debe procurar efectivamente el fomento y el fortalecimiento de una gestión municipal integral de los recursos territoriales. Solo con semejante gestión municipal de los recursos territoriales, las ciudades y los municipios serán capaces de formular y realizar sus objetivos según el postulado "el interior antes que el exterior".

Esto incluye sobre todo los siguientes aspectos:

- la utilización adecuada de las estructuras de construcción desocupadas;
- el desarrollo interior, incluyendo una reutilización de superficies improductivas o anteriormente utilizadas y la mayor utilización de las reservas de terrenos de construcción en el área interior;
- la densificación adecuada de los asentamientos existentes;
- la utilización de los terrenos de construcción designados;
- formas de asentamiento o de exploración económicas en el uso territorial así como
- el menor sellado posible de superficies libres.

## **La europeización de la política municipal: la necesidad de la participación municipal**

Casi todos los campos temáticos abordados en Europa tienen relación municipal y le conciernen al desarrollo urbano. Esto no solo aplica a la dotación de fondos estructurales y a los requisitos de competencia para la licitación de servicios municipales en la elección de inversionistas en base a los contratos del derecho urbanístico, así como en cooperaciones intermunicipales. Conciernen igualmente a las normas ambientales que deben implementarse a nivel local, por ejemplo los lineamientos de la UE sobre partículas finas o sobre el ruido ambiental, además de las diversas evaluaciones ambientales en el marco de la planificación de edificación.

Sin embargo, se puede constatar que estas graves consecuencias de la política de la UE sobre el nivel local no están en sintonía con las posibilidades inversas de las mismas ciudades y municipios de influenciar en una política europea orientada en el municipio y el ciudadano y diseñarla en el sentido de una mayor practicabilidad. En consecuencia, a causa de las limitadas posibilidades de acción o de financiamiento, los municipios muchas veces pueden implementar las normas europeas solo de manera insuficiente a nivel local, por ejemplo en el caso del lineamiento sobre partículas finas. A pesar de que los municipios eventualmente pueden cerrar carreteras para el tráfico de camiones y desviar este tráfico a otras carreteras, esto solo traslada los contaminantes, pero no soluciona el problema en su origen.

Por lo tanto, el objetivo global debe ser la futura reducción de la divergencia entre las normas de

la UE y las posibilidades limitadas de las ciudades y municipios que implementan estas reglas. Este objetivo se puede lograr sobre todo a través de un temprano involucramiento de los representantes y actores municipales en la elaboración de los lineamientos así como de los reglamentos de la UE. Además, Europa debe preocuparse, más que en el pasado, de realizar una evaluación de sostenibilidad municipal durante la elaboración de los lineamientos y reglamentos. Es algo contradictorio que, por ejemplo en el área ambiental por un lado, un 80 por ciento de todas las medidas a implementar por los municipios provienen de Bruselas, pero por otro lado muchas veces ni siquiera se puede asegurar su implementación o bien su financiamiento por los municipios.

## **La necesidad de una nueva cultura de la responsabilidad: el municipio somos todos**

Los complejos desafíos de la política de desarrollo urbano solo pueden solucionarse a través de una nueva cultura de la responsabilidad en las ciudades y municipios. El principio "La ciudad/el municipio somos todos", trata de la cooperación de los distintos actores y responsables de un desarrollo urbano positivo –del municipio, de la economía, de los propietarios, de los ciudadanos, de las instituciones educativas, de los establecimientos sociales, etc.– en el marco de una situación colectiva de win-win. En este contexto, es de gran importancia el compromiso ciudadano.

Las posibilidades de la participación activa de los ciudadanos, de la economía, etc., no significan que las ciudades, los municipios y sus representantes democráticamente legitimados renuncien a su responsabilidad para con la política de de-

sarrollo urbano. Más bien, la oportunidad de una responsabilidad compartida de todos los actores esenciales para el desarrollo urbano está en aprovechar el compromiso privado y ciudadano para el desarrollo de nuestras ciudades y municipios y permitir de esta manera una cooperación y participación activa de este grupo.

La Federación Alemana de Ciudades y Municipios ha fomentado, en este contexto, las nuevas comunidades de responsabilidad, que se manifiestan, por ejemplo, en el modelo *Business Improvement District* (BID), que ya entró en vigor legalmente en Hamburgo, Bremen, Schleswig-Holstein y Hesse. Todos estos modelos tratan de fomentar la iniciativa privada y también de obtener más recursos privados para el desarrollo urbano. El aprovechamiento unilateral de algunos "adversarios privados" debe prevenirse a través de decisiones mayoritarias legitimadas democráticamente. Esto fue considerado en el artículo 171 y siguientes, que se incluyó como ley complementaria al Reglamento de Construcción el 1 de enero de 2007 y que regula las iniciativas privadas para el desarrollo urbano.

El apoyo de iniciativas y posibilidades privadas de participación en el desarrollo urbano ofrece finalmente más espacio para experimentos y con eso menos soluciones uniformes. Las iniciativas privadas crean el espacio libre necesario para el comercio, la economía y los ciudadanos, para que éstos puedan actuar bajo su propia responsabilidad. En todo caso, se necesitan urgentemente ideas ciudadanas semejantes. El Barón de Stein, cuyo cumpleaños 250 celebramos en el año 2007, lo expresó hace 200 años de la siguiente manera:

*"La intervención intrusa de las autoridades estatales en los asuntos privados y municipales debe parar y reemplazarse por la actividad del ciudadano, que no vive de formas y papel, sino actúa vigorosamente, ya que sus condiciones de vida lo obligan a la participación en la maraña de asuntos humanos".*

Una mayor participación de la ciudadanía en sus propios asuntos sigue siendo una reflexión de gran actualidad. En el pasado reciente, este pensamiento también ha sido fortalecido por las nuevas posibilidades políticas y legales de participación de los ciudadanos, sobre todo a nivel municipal.

Sin duda, el compromiso ciudadano aporta a la calidad de nuestra convivencia. Fomentarlo es -tal y como lo afirmó el ex presidente alemán Horst Köhler- muchas veces no cuestión de dinero, sino más bien de la posición y de las condiciones. A veces, basta con una oficina, una mesa y un teléfono. Los éxitos se muestran donde reina la clara voluntad de reunir a todos los involucrados, desde la administración, las iniciativas ciudadanas, las asociaciones y los colegios hasta las empresas locales.

### **Las metrópolis y el territorio rural: una cooperación en igualdad de condiciones**

La estructura descentralizada de Alemania con muchas ciudades grandes y pujantes por un lado, así como un pujante territorio rural (alrededor de un 70 por ciento de los alemanes no viven en grandes ciudades), por otro lado, es la razón determinante para la historia de éxito económico y social de Alemania tras la Segunda Guerra Mundial. También a futuro se debe mantener esta

estructura descentralizada, que en Alemania –en comparación con muchos otros países (Francia, Gran Bretaña, etc.)– sobre todo en el ámbito de la infraestructura ha llevado a un nivel excelente.

Por lo tanto, las concentraciones urbanas y el territorio rural deben poder entablar una cooperación en igualdad de condiciones. No armoniza con este concepto el fomento prioritario y unilateral de las regiones metropolitanas, que se esboza en las pautas para el desarrollo territorial en Alemania, decididas por la Conferencia Ministerial en 2006 (crecimiento e innovación, asegurar los servicios básicos, conservar los recursos y los paisajes culturales). No son solamente las actualmente once regiones metropolitanas que desempeñan un papel clave en el desarrollo social y económico de Alemania. Más bien es muchas veces el territorio rural con sus múltiples ventajas (buenas condiciones de vida para las familias, alto valor recreativo, buena estructura escolar, baja criminalidad y alta seguridad, alta calidad ambiental así como precios económicos para terrenos de construcción, etc.) que constituye la columna vertebral de un desarrollo positivo. Sin embargo, sobre todo en las zonas periféricas de Alemania persisten áreas económicamente débiles.

El lema: “fortalecer las fuerzas” que se repite una y otra vez, tanto en la política nacional de ordenamiento territorial, como en la política europea, no debe llevar al resultado de que se fortalezcan los fuertes (las grandes ciudades) y que se desatienda a las regiones rurales económicamente débiles.

Por lo tanto, sobre todo en vista a los esfuerzos europeos como la estrategia de Lisboa, hay que recordar que en el artículo 158, párrafo 2 del

Tratado CEE se plantea el siguiente objetivo para la cohesión económica y social:

*“La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.”*

También en el artículo III-220 de la Constitución de la UE, que según la opinión de la Federación Alemana de Ciudades y Municipios debería incluirse en el Tratado de Reforma de la UE, se recuerda prestar atención especial a las zonas rurales.

En vista a este fundamento legal, así como en base a las experiencias muy positivas con la estructura tradicionalmente descentralizada en Alemania, el fomento y el fortalecimiento unilateral de las regiones metropolitanas no sería algo muy conveniente. Más bien se requiere de un fomento equitativo y equivalente del desarrollo urbano y rural. Parte de esto es una fuerte interconexión de los espacios económicos y residenciales de las concentraciones urbanas y de las zonas rurales, así como un fomento especial de las regiones económicamente débiles.

## **Perspectivas**

El presente texto demuestra que los desafíos municipales en el desarrollo urbano –a pesar de todas las diferentes condiciones en las distintas regiones y municipios– no se pueden superar sin ciertas transformaciones. Está en la naturaleza de las transformaciones que también causen inseguridades. Esto ha sido el caso en el pasado y lo seguirá siendo en el futuro.

---

Respecto a la política del desarrollo urbano, las transformaciones necesarias y la aceptación de los desafíos actuales, también implicará en parte la pérdida de la seguridad y de lo conocido. Sin embargo, no hay alternativa para ello.

El sociólogo Arnold Gehlen dijo alguna vez que el progreso es la transición de situaciones, cuyas desventajas ya conocemos, a situaciones, cuyas desventajas aún desconocemos. En todo caso, el aferrarse al statu quo no será algo practicable. Esto también es el caso de la política del desarrollo urbano.

Las ciudades y los municipios, en su calidad de actores locales, tienen una gran responsabilidad en la superación de los desafíos del desarrollo urbano. Si los municipios aceptan estos desafíos en conjunto con otros actores, tendrán la oportunidad de enfrentarlos de manera positiva.

Con esta premisa, el llamado final de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, que se puede ampliar a "Europa necesita ciudades y regiones que sean fuertes", puede transformarse en un esperanzador enfoque programático del siglo XXI. Si todos los responsables se esfuerzan activamente a darle vida a este enfoque programático, el siglo XXI será el siglo de las ciudades y de los municipios.

---

# El desarrollo urbano y regional en la responsabilidad pública\*

**Tobias Bringmann**

Los instrumentos centrales de control sirven cada vez menos, ya que la brecha en el crecimiento de la población entre las regiones y los municipios sigue aumentando. Por lo tanto, aumenta la importancia del desarrollo urbano y regional.

El desarrollo urbano y regional apunta tradicionalmente a estrategias de acción para terrenos industriales, el fomento económico, el turismo, el comercio detallista o el sector de vivienda. El asentamiento de industrias y manufactureras es sin duda un requisito necesario para un desarrollo municipal estable. Sin embargo, este enfoque es en primer lugar "superficial", ya que el aumento del atractivo de una región, sobre todo para la industria y las manufactureras, engendra un riesgoso incremento de la competencia por las condiciones que ofrecen los emplazamientos. En este contexto, a veces se hacen amplias concesiones a los inversionistas y rápidamente se pierde la perspectiva de una planificación sostenible de la infraestructura. También existe el peligro de soluciones a corto plazo, ya que los éxitos rápidos dentro de una legislatura son algo importante para los mandatarios políticos.

Los inversionistas generalmente esperan la urbanización completa de los terrenos antes de realizar inversiones. Esto significa para el municipio tener que garantizar la infraestructura necesaria: el abastecimiento de energía y de agua, la eliminación de aguas residuales y aguas lluvia, la eliminación de residuos, la infraestructura del transporte (principio de la provisión anticipada). Según el tipo de manufactura o de la rama industrial, se suman diversos requisitos de servicios especiales, como por ejemplo transformadores de tensión eléctrica, disponibilidad de agua de apagado, vías de acceso o conexiones a las autopistas. La infraestructura así como los servicios infraestructurales correspondientes, en su mayoría son proporcionados por empresas municipales. Con amplios servicios infraestructurales brindan un aporte anticipado para los municipios. De la larga vida de las instalaciones y su largo plazo de amortización resulta un cierto potencial de riesgo para las empresas municipales. Por lo tanto, los programas regionales o municipales de desarrollo más grandes albergan importantes oportunidades, pero a la vez riesgos económicos para las empresas municipales.

---

\* Publicado originalmente en: Arbeitskreis Kommunalpolitik (ed.) (2010): Perspektiven für die Stadt-, Regional- und Raumentwicklung. *Im Plenum*. Konrad-Adenauer-Stiftung: Sankt Augustin/Berlin. 187-200.

## El ejemplo de la construcción de un hospital

La economía municipal es involucrada de diversas maneras en proyectos de inversión más grandes. Esto se deja evidenciar de forma muy ilustrativa en el ejemplo de la construcción de un hospital:

- *Abastecimiento de energía*: planificación y construcción de redes que se ajustan a las necesidades; disponibilidad de un sistema de emergencia de alimentación eléctrica; generación propia de energía, por ejemplo a través de una unidad de energía total, energía de aguas residuales o parecido; alimentación de los excesos de energía a la red pública, etc.
- *Abastecimiento de agua potable*: planificación y construcción de redes que se ajustan a las necesidades, disponibilidad de agua de apagado para el combate de incendios y la protección de recintos, con reglamentación contractual entre el municipio y el proveedor, etc.
- *Aguas residuales*: desvío de las aguas lluvia, recolección, pretratamiento y desagüe de aguas residuales del hospital, etc.
- *Residuos*: eliminación de residuos normales y adaptación de los recorridos del servicio de limpieza municipal; se debe organizar la eliminación de residuos especiales, considerando el conflicto de intereses entre la eficiencia económica, por un lado, y la prevención del contagio de enfermedades y de perjuicios ambientales, por otro lado; desarrollo de un sistema al interior del hospital, que se adapte a las condiciones de las vías externas de eliminación de residuos y que sea ingenioso

y controlable (puntos de producción, de almacenaje, de recolección y de traspaso de los residuos, incluyendo la capacitación del personal encargado, eventualmente incluso el funcionamiento de una planta interna para el procesamiento de los residuos); precauciones especiales para el clima de interiores en contra de la generación de polvo o aerosoles de los residuos durante su permanencia dentro del recinto (ipeligro de infección!), etc. Además, no olvidemos que es posible generar energía de restos de comida a través de plantas especiales de biogás. En los hospitales, además de pilas y residuos electrónicos, también se generan importantes cantidades de residuos radioactivos provenientes de tratamientos médicos, sobre cuyas condiciones de eliminación se podrían escribir libros aparte. En este contexto, se debe cumplir con los requisitos de la protección ambiental y de la seguridad en el trabajo, de la higiene así como de la seguridad pública y del orden público, es decir, tan solo en el caso de la eliminación general de residuos se debe cumplir con más de treinta! normas legales, por lo que el control interno dicta –además de un encargado para el respeto de las normas de higiene según el artículo 54 y siguientes de la Ley de Reciclado y de Residuos (KrW-/AbfG, por sus siglas en alemán)– la designación de un encargado interno de residuos.

- *Banda ancha*: Los accesos de banda ancha se han transformado en elementos integrales del desarrollo urbano: el acceso rápido a la internet es un factor de emplazamiento, que puede decidir sobre el crecimiento o la disminución de la población, sobre prosperidad o pobreza. La calidad de la infraestructura de la red es, tanto para las empresas como para

familias jóvenes, un factor determinante en la decisión sobre el emplazamiento. La telecomunicación se ha vuelto parte de los servicios básicos. La conexión de un hospital a la autopista de datos es esencial. En este contexto, solo se pueden utilizar las redes más modernas, ya que las exigencias a las cantidades de datos aumentan permanentemente. A largo plazo, se realizarán por ejemplo operaciones y escopias mínimamente invasivas con un mando de control a través de la internet o de la intranet. Al mismo tiempo, con las redes de banda ancha creamos las condiciones para redes de energía inteligentes. En el tendido de los cables de fibra óptica debemos aprovechar sinergias, ya que un 70 por ciento de los costos corresponde a los trabajos de la construcción bajo tierra. La tecnología de la información seguirá creciendo considerablemente y en el futuro las radiofrecuencias ya no serán capaces de transportar las cantidades necesarias de datos, sino que solo se podrán utilizar de forma complementaria en el uso móvil. Ya no es de esperar otra mejora del material conductor, debido a que las redes de fibra óptica son insuperables en la actualidad. No se puede producir mayor pureza que el vidrio y una transmisión más rápida que la luz ni siquiera se puede demostrar físicamente. Sin embargo, los accesos a internet no son todos iguales. Hace tiempo que ya no basta con un cable de cobre. El módem análogo parece un mamut de la prehistoria digital: demasiado simple, demasiado lento y de pronta extinción. Solo la banda ancha permite el acceso eficiente a la autopista de datos. Recién a partir de 2 Mbit por segundo hablamos de la "autopista de datos" y de "banda ancha" (en Austria ya a partir de 144 Kbit).

2015, habremos logrado tasas de transmisión de 100 Mbit por segundo. ¡Esto equivale 2000 mil veces a la capacidad de un módem análogo! Esto debería ser en la actualidad norma en los hospitales.

- *Infraestructura vial*: planificación y construcción de espacios de estacionamiento, vías de acceso con iluminación, canalización para las aguas lluvia, una conexión viable con el transporte público, etc.
- *Eficiencia energética*: los hospitales son modelos predestinados para implementar medidas de la eficiencia energética en edificios no residenciales. Esto lo demuestra la alta cantidad de proyectos de contratación en esta área. Los hospitales tienen un consumo energético relativamente alto y, al mismo tiempo, disponen de altos potenciales de ahorro de energía. Los muros exteriores y la tecnología de construcción con instalaciones de calefacción y de ventilación son puntos de partida importantes para las medidas del ahorro energético en construcciones y para medidas de contratación en edificios antiguos.
- *Movilidad electrónica (e-mobility)*: las compañías municipales de electricidad, gas, agua y transportes públicos disponen del acceso a la red, del conocimiento de las condiciones locales y de la cercanía a los clientes, que les tienen especial confianza. La economía municipal no se debe perder la entrada a la movilidad electrónica. Los hospitales, al igual que supermercados, centros comerciales, etc., son aptos para emplazamientos de gasolineras eléctricas y, junto a las colectividades territoriales, son potenciales beneficiarios de los recursos de fomento, como ocurre en Renania del Norte-Westfalia (*progres.nrw*). Con sistemas fotovoltaicos en el techo del hospital

también se podría generar electricidad para la gasolinera eléctrica. La inversión en un sistema fotovoltaico se podría cofinanciar con la compensación para la alimentación de energías renovables (retribución de la Ley sobre Energías Renovables).

## **La sostenibilidad en tiempos del cambio demográfico**

Las posibles interfaces son diversas. En el caso de las tuberías subterráneas para el abastecimiento y la eliminación de aguas sería, por ejemplo, conveniente la colocación conjunta. En la planificación vial, se debe considerar la iluminación así como la recolección y canalización de aguas lluvia.

En el ejemplo ideal del tratamiento de los residuos de un hospital se evidencia un efecto de cascada. La eliminación de residuos especiales también puede ser un negocio para el servicio municipal de limpieza. En ella, el municipio podría ver la oportunidad para la construcción de una central incineradora de residuos, con el fin de aprovechar en el contexto de la cooperación intermunicipal todos los residuos de una región para la generación térmica (ejemplo actual: el servicio municipal de limpieza de Hamburgo). La energía generada podría conectarse nuevamente a la red de calefacción urbana, con beneficios para los proveedores locales de energía y para los ciudadanos en su calidad de clientes.

Para la planificación y la implementación existen reglas y normas técnicas así como premisas legales. Un nuevo enfoque siempre debe considerar los efectos a mediano y a largo plazo sobre

el abastecimiento y la eliminación. Debido a que los servicios de infraestructura siempre se realizan en el marco de la planificación de proyectos concretos, los estudios acerca del futuro desarrollo urbano son de importancia trascendental.

En este contexto, los modelos clásicos del desarrollo urbano se basan en un crecimiento duradero. Los desarrollos demográficos hacen variar esta perspectiva. Los municipios también deben encontrar respuestas para los procesos de decrecimiento y de envejecimiento. Estos impactos son aún más graves, mientras menor es la escala que miramos (comunales). Al mismo tiempo, los pronósticos del desarrollo a pequeña escala son difíciles. Sin embargo, debido al aumento de la brecha en el desarrollo de las distintas comunales, se necesita de escenarios de tendencias a largo plazo.

En el caso de la infraestructura municipal, los cambios solo son posibles hasta un cierto grado. Muchas veces, es imposible mostrar los efectos económicos de adaptaciones, especialmente de ductos subterráneos principales y de las instalaciones para el abastecimiento y la eliminación, ya que los costos finalmente se cargan al ciudadano. Las inversiones mal planificadas abruma los presupuestos municipales a largo plazo. Una solución puede ser involucrar tempranamente a las empresas municipales de abastecimiento y eliminación. En este contexto, se deben enfocar los conceptos integrados con un análisis de riesgos a largo plazo.

## Las Empresas municipales como pilar central de los servicios básicos: razones para la administración pública autónoma

Debemos el alto nivel y la gran eficiencia de nuestros servicios de abastecimiento y de eliminación a nuestras estructuras descentralizadas. Tenemos que cuidarlas, mientras existen.

Facilitar el acceso a la red, incluso para el consumidor más alejado de la central eléctrica, es y sigue siendo parte de la provisión descentralizada de los servicios básicos. En este contexto, la propiedad municipal se deja fundamentar directamente por la facilitación de servicios básicos garantizada por ella. Lo mismo se aplica y es aún más válido para el abastecimiento de agua. Ninguna empresa privada construiría una cañería de varios kilómetros para tres granjas, ya que inversiones semejantes jamás podrían satisfacer las expectativas de rendimiento de sus socios capitalistas. Por lo menos no en el caso que estos clientes paguen la misma tarifa económica que los clientes en la ciudad.

Una empresa municipal, en cambio, invierte igualmente, ya que en el centro de su actuar está el bienestar del ciudadano y no las ganancias. He ahí la diferencia.

Abastecer un hospital con redes de energía, agua y comunicación puede ser la guinda de la torta en el portafolio de una empresa municipal. No tiene sentido dejar que la economía privada se coma esta guinda y deje el resto para la economía municipal. Gozamos de la confianza de la ciudadanía. Además, un enfoque integrado de planificación ayuda para ahorrar los costos

a largo plazo. Tenemos el conocimiento en la construcción y en la manutención de redes, al igual que en el empleo eficiente de las energías. Las compañías municipales, como proveedores de energía, participan desde hace tiempo en la asesoría y brindan un aporte importante al ahorro energético local. ¿La ecología y la protección climática significan sostenibilidad para mi ambiente de vida en mi municipio y región, o son un instrumento fríamente manipulado por las relaciones públicas de un gran consorcio?

Las ganancias de nuestras empresas no desaparecen en sociedades anónimas de capitales. El principal objetivo en el cumplimiento de las tareas municipales es garantizar los servicios básicos y no alguna expectativa indecente de ganancia, con el fin de aumentar el *Shareholder Value* y así pagar pensiones aún más obscenas a los ex miembros de la junta directiva. Es inevitable que las empresas privadas actúen desde el punto de vista de las ganancias. El *Citizen Value*, en cambio, beneficia directamente a los ciudadanos. Es mejor estar cercano a las personas que pendiente del valor de las acciones.

La gran empresa energética piensa como máximo hasta el término del contrato, muchas veces incluso solo hasta el término de los contratos de trabajo de los miembros de su junta directiva. La empresa municipal, en cambio, piensa de manera sostenible, piensa también en la situación del municipio en cincuenta años. La sostenibilidad ha sido desde siempre la pauta de su actuar.

La sostenibilidad debe empezar a nivel local. Por lo tanto, solo las empresas municipales pueden ser los socios naturales de la política para una economía sostenible, para la ecología y la pro-

tección climática; solo ellos consideran también el cambio demográfico. Las empresas municipales corresponden a la idea de la autonomía municipal y al llamado principio de la subsidiariedad: construir el Estado desde la jerarquía menor a la jerarquía mayor. Recién cuando la jerarquía menor se ve superada, la responsabilidad se debería trasladar a la próxima jerarquía. Las grandes empresas capitalistas piensan de forma inversa.

Un sistema de abastecimiento energético, de agua potable y de eliminación moderno y sostenible es seguro y confiable, protege las bases naturales de subsistencia con una protección especial del clima y de los recursos y provee electricidad, gas, agua y calefacción de forma económica y extensiva a través de infraestructuras modernas para todos los ciudadanos. ¡Para todos! Y si del abastecimiento de un hospital se obtienen ganancias, esto no es algo obscuro, gracias a la estructura transversal de los impuestos, esto ayuda a financiar a muchas otras áreas de servicios menos rentables. En alguna parte se deben generar también ganancias o si no, el sistema milenario de la provisión vital deja de funcionar.

Nuestros miembros en la Asociación de Empresas Municipales (*Verband Kommunaler Unternehmen, VKU*) emplean casi 230.000 colaboradores en Alemania, en algunas partes son el mayor empleador y la empresa con la mayor cantidad de aprendices de toda la región.

Para los municipios propietarios, nuestros miembros son una de las fuentes de ingresos más importantes: proveen los presupuestos municipales con 1,8 mil millones de euros por

los impuestos de concesión, casi dos mil millones de euros de ganancias transferidas y –como mayor contribuyente fiscal en algunas partes– otras sumas de varios miles de millones de euros a través del impuesto sobre actividades económicas. Nuestros miembros proveen a un 76 por ciento de los hogares alemanes con agua potable, a un 62 por ciento de los clientes de calefacción urbana, a un 52 por ciento en el área del gas y a un 57 por ciento con electricidad. Los residuos de 71 millones de personas son eliminados por los miembros de la Asociación Municipal de Eliminación de Residuos y de Limpieza Urbana (*Verband Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung, VKS*) en la VKU. La industria municipal energética y del agua logró en 2007 un volumen de negocios de 72 mil millones de euros, solo los miembros de la VKU en Baden-Wurtemberg registraron un volumen de negocios de 8 mil millones de euros.

## Perspectivas

En la política se impone cada vez más la comprensión de que los inminentes procesos de transformación social, así como una generación de energía climáticamente sostenible y los efectos de una disminución de la población, se pueden controlar de manera más fácil con empresas municipales. Esta comprensión llega tarde, pero todavía a tiempo. Seguramente, la crisis de los mercados financieros también afectó a la posición frente a las empresas municipales de abastecimiento. La concentración global de fuerzas también causó una paralización global. En una reacción en cadena, la crisis destruyó varios miles de millones de euros de fondos nacionales, debido a que todo estaba conectado con

---



todo. Las centrales de control del poder recordaron con remordimiento las formas de organización descentralizada. Mientras que las empresas medianas forman la columna vertebral de nuestra economía nacional, las empresas municipales lo hacen análogamente en la industria del abastecimiento. Desde entonces, su valor y su valorización han aumentado constantemente. El desarrollo urbano y regional debería volver a considerar en mayor grado el alto estándar de calidad y la amplia experiencia de la administración municipal. Y esto desde la fase de la planificación.



# ¿Renovación urbana y desarrollo urbano con actores privados?\*

Folkert Kiepe

El desarrollo urbano es en primer lugar una tarea pública. Se halla en una relación estrecha e indisoluble con la planificación territorial, especialmente con la planificación de construcción, y, por lo tanto, pertenece a las responsabilidades atribuidas a la soberanía planificadora de los municipios en el marco de la autonomía municipal, según el artículo 28, párrafo 2 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

Los cambios económicos y demográficos de las últimas dos décadas y, en consecuencia, las exigencias por privatizar, desregularizar y simplificar la administración, han engendrado cambios en la repartición de tareas y responsabilidades entre el Estado, el mercado y la sociedad, que también tienen repercusiones en las ciudades y municipios. Tanto el legislador como las ciudades y los municipios, en su calidad de sostenedores de la soberanía planificadora municipal, han reaccionado ante esta situación y, además del actuar soberano, han incluido progresivamente formas cooperativas y consensuales del actuar al conjunto de instrumentos municipales.

Se deben mencionar en primer lugar los contratos

de urbanismo disponibles desde principios de la década de 1990, que complementan el actuar soberano de las ciudades y de los municipios en el ámbito de la planificación y que permiten un actuar más flexible y rápido. Con esto, se creó un fundamento seguro para las nuevas formas de la cooperación pública-privada en la planificación urbana.

Además, en los últimos años, el derecho soberano de saneamiento ha sido determinado cada vez más por la cooperación entre los municipios y aquellos involucrados en el saneamiento de las construcciones. Cambios en los territorios con deficiencias urbanísticas solo son posibles, si las comunas colaboran con los propietarios, arrendatarios, inquilinos y otros afectados. También los requisitos del derecho territorial para las inversiones privadas a las que se aspira, requieren de esta cooperación. Por lo tanto, la participación y colaboración de los afectados por el saneamiento –tal y como lo establece el artículo 137 del Reglamento de Construcción (BauGB, por sus siglas en alemán)– son un elemento determinante del proceso, desde la preparación hasta la terminación del saneamiento.

\* Publicado originalmente en: Arbeitskreis Kommunalpolitik (ed.) (2010): Perspektiven für die Stadt-, Regional- und Raumentwicklung. *Im Plenum*. Konrad-Adenauer-Stiftung: Sankt Augustin/Berlin. 181-186.

En este contexto, se plantea la pregunta de cómo debe ser enfocada la relación entre el municipio y los actores privados en la renovación urbana y en el desarrollo urbano.

## Motivos para la cooperación

En comparación a la década de 1990, la situación actual ha experimentado grandes cambios y se presenta como sigue:

- Las ciudades y los municipios frecuentemente ya no disponen de los recursos humanos para desarrollar proyectos complejos como la renovación urbana por su propio esfuerzo y sin las posibilidades del apoyo de encargados privados (el artículo 157 y siguientes del BauGB).
- Las grandes tareas actuales de la renovación urbana –por ejemplo en el desarrollo de las áreas no utilizadas, en la reducción de inmuebles abandonados, en el problema de reconversión y en la reconstrucción urbana– requieren de la realización en responsabilidad privada.
- Las tareas de la reconstrucción urbana en las ciudades del este de Alemania requieren –sobre todo considerando los desarrollos demográficos– de soluciones que incluyan a toda la sociedad y que involucren en gran medida a actores privados.
- La Unión Europea apuesta progresivamente a procesos de renovación sostenidos por privados y realiza –inspirada por la política de renovación urbana en Gran Bretaña– sus

medidas de fomento cada vez más mediante créditos en vez de subsidios.

- Tanto para la revalorización del paisaje urbano como para la conservación del patrimonio histórico, existe un creciente compromiso del sector privado.
- También los nuevos instrumentos de la renovación urbana, que se han incluido en los últimos años al Reglamento de Construcción, apuntan a una renovación urbana con más responsabilidad de empresas privadas. Esto es especialmente el caso de los instrumentos de la reconstrucción urbana (los artículos 171a-d del BauGB), de la ciudad social (el artículo 171e del BauGB) y de la iniciativa privada para el desarrollo urbano (el artículo 171f del BauGB).<sup>1</sup>

## Las ventajas de la cooperación pública-privada

Las cooperaciones públicas-privadas en el desarrollo urbano y en la planificación urbana pueden tener las siguientes ventajas:

- Las estrategias de cooperación entienden la planificación y la realización en el desarrollo urbano como unidad. El objetivo central del actuar comunitario es una implementación a corto plazo de las medidas del urbanismo. En este contexto, resulta especialmente conveniente que se involucren a responsables e inversionistas privados, que son imprescindibles para la implementación.

---

1 Véase Krautzberger, Michael (2008): Stadterneuerung und Stadtentwicklung durch Private? *Deutsches Verwaltungsblatt* 123 (6). 337-344.

- La orientación rigurosa en el objetivo y la implementación en la cooperación pública-privada generalmente acorta los períodos de planificación y de autorización. El alto consenso logrado anterior al proceso de planificación formal tiene un efecto positivo.
- En el marco de las estrategias del *Public Private Partnership* existe la posibilidad de adquirir recursos financieros privados para objetivos o medidas del urbanismo. También los recursos públicos pueden lograr mayor eficiencia, si se sintonizan con medidas privadas en cuanto a su contenido y al tiempo.
- Aquellos conceptos y proyectos que se desarrollan en cooperación e "in situ", fortalecen la identidad local o regional y también involucran la economía privada en la responsabilidad para la ciudad (el emplazamiento).

## Condiciones necesarias

Sin embargo, las cooperaciones públicas-privadas en el desarrollo urbano y la planificación urbana requieren de condiciones específicas, cuya consideración es un requisito obligatorio para una participación pública en las distintas formas de cooperación:

- Los proyectos y gremios de la cooperación pública-privada –si se dedican a temas de la planificación urbana– deben integrarse a los procesos de planificación públicos y a los procesos de decisión políticos orientados en el bien común (la primacía de la política).
- Los proyectos de la cooperación pública-privada requieren –como todas las medidas de planificación– de participación pública o de

los ciudadanos afectados por los resultados de la cooperación.

- Los temas de la cooperación (por ejemplo, el "valor" de las aprobaciones en la planificación) deben ser conocidos y legalmente "negociables". No negociables son sobre todo el contenido, las fechas y la extensión de las planificaciones de construcción, así como la extensión y las exigencias de liberaciones.
- La cooperación no debe generar situaciones de obligación o de dependencia en los municipios en el sentido legal, financiero o de otra forma. Mientras que las ciudades y los municipios combinan el proceso del intercambio público-privado con procedimientos soberanos, se puede descartar la "venta de derechos de construcción".

## Límites de la cooperación

Los procesos de desregularización, tercerización y privatización, que se han podido observar en los últimos años, también han evidenciado –por lo menos a nivel municipal– los límites de semejante política. Si bien no ha resucitado la euforia de planificación de la década de 1970 con su idea de un poder de configuración universal, las sobreestimaciones iniciales de las posibilidades de cooperaciones con el sector privado han sido reemplazadas por una evaluación realista, que percibe tanto los riesgos como las oportunidades. Cada vez más se impone la comprensión: sobre todo cuando el Estado (y los estados federales) renuncian a sus responsabilidades y desregularizan el orden judicial, no solo requieren de actores privados, que puedan asumir estas tareas profesionalmente, sino también de ciudades y municipios más poderosos, que aseguren

el equilibrio entre los diversos y grandes intereses privados y sus actores a nivel local.

Esto presupone que las ciudades y los municipios pueden aprovechar y emplear de manera eficaz la amplia gama de la que disponen en un principio, que va desde la actividad económica hasta el derecho de planificación y de ordenamiento. Las ciudades y los municipios tienen que volver a desarrollar más intensamente instrumentos, que –además de servir a la compensación de los diferentes intereses privados así como entre los intereses privados y públicos– deben garantizar también la coordinación de las diferentes responsabilidades públicas (entre ellas, en el área social, educacional, cultural, económica, urbanística y del transporte).

Para este fin, necesitan en primer lugar personal propio competente, que pueda negociar con inversionistas privados en igualdad de condiciones, realizar las licitaciones y las concesiones con seguridad jurídica y controlar la implementación de los proyectos. Por otro lado, con el fin de cumplir con la exigencia de un actuar coordinado, las ciudades y los municipios deben aprovechar en mayor medida conceptos integrados del desarrollo urbano como instrumento de control (véase el artículo 1, párrafo 6, no. 11 del BauGB). Mientras más privados están involucrados en los proyectos del desarrollo urbano o de la renovación urbana –o incluso son los encargados de estos proyectos– y mientras más intensa es esta participación, más cuidado deben tener las ciudades y municipios de que los actores privados, que generalmente actúan de forma sectorial, se incorporen a conceptos integrados del desarrollo urbano y que, por lo tanto, puedan ser dirigidos en el sentido de los

objetivos estratégicos y de la pauta de la respectiva ciudad.

## Conclusión

En resumen, la pregunta inicial acerca del desarrollo urbano con agentes privados, se podría responder de la siguiente manera:

- Mientras más se incluye el actuar privado en la planificación formal legal, más reducido es su campo de acción. Tanto en la preparación de proyectos de desarrollo urbano y de la renovación urbana como en su implementación, es crucial que el consejo democráticamente legitimado, o bien la administración bajo su mando, debe tomar o influenciar todas las decisiones relevantes de la política de desarrollo urbano.
- Mientras que el actuar privado se mantiene en el área de la planificación informal, su área de acción es más grande. Pero también en este caso se debe evitar –por ejemplo en el caso de los llamados Planes Maestro– las limitaciones del margen de ponderación de los gremios del consejo o, más aún, las predeterminaciones respecto a futuras decisiones de planificación.

---

# Mayor responsabilidad para el sistema público de educación y de formación\*

Tobias Montag & Florian Schartau

## Introducción

La educación es el desafío del futuro para nuestra sociedad. Es la respuesta a la pregunta de cómo mejoramos las oportunidades de educación, la que decide cómo podemos superar desafíos como el desarrollo demográfico, la competencia económica internacional o la integración de los inmigrantes.

La educación constituye el fundamento y el motor del progreso social y económico, pero la educación también determina el proyecto de vida del individuo y sirve para la formación de opiniones y posiciones, además de marco orientador para preguntas éticas, morales y existenciales.

La evaluación del rendimiento escolar PISA y otras comparaciones internacionales demuestran que el sistema de colegios públicos en Alemania tiene que mejorar en muchos aspectos. Cada año, más de 65.000 jóvenes abandonan el colegio sin licencia escolar; 1,5 millones de personas entre veinte y 29 años cuentan con una

formación profesional inconclusa. Uno de dos egresados de la *Hauptschule*, el tipo de escuela de nivel más básico de la enseñanza media alemana, no ha encontrado un cupo en el sistema de formación profesional dos años después de terminar el colegio. Un 25 por ciento de los alumnos son evaluados como alumnos en riesgo. Esta cifra se eleva a un 40 por ciento entre los inmigrantes, que en su mayoría provienen de estratos sociales pobres y/o con poco acceso a la educación.

Los problemas son diversos. Muchas veces, los colegios ya no pueden confiar en que los alumnos aprendieron en sus familias las competencias sociales básicas para manejarse en el día a día, de modo que el aumento de los problemas sociales y organizacionales coloca los temas de la educación en un segundo plano. Muchos apoderados, que han captado las deficiencias en el sistema de la educación pública y que aspiran a mejores oportunidades de educación para sus niños, suelen buscar la calidad educacional cada vez más fuera de los colegios estatales. Aumenta la presión por

---

\* Publicado originalmente en: Arbeitskreis Kommunalpolitik (ed.) (2010). *Materialien für die Arbeit vor Ort 41*. Konrad-Adenauer-Stiftung: Sankt Augustin/Berlín.

la competencia con los colegios privados. Si bien la coexistencia de colegios estatales y privados es algo deseable, ésta no debe llevar a que los colegios estatales se vuelvan cada vez menos atractivos para las familias preocupadas por la educación, debido al éxodo de las alumnas y los alumnos con mejor rendimiento.

Garantizar una educación de alto nivel se transforma en algunos lugares en un tema existencial para la educación pública. Sin embargo, la educación es una misión social y estatal y un instrumento fundamental del Estado para garantizar la igualdad de oportunidades al conjunto de la sociedad. Por lo tanto, debe ser un objetivo de la política democratacristiana fortalecer las condiciones para una buena educación y con eso generar oportunidades de futuro para todos los ciudadanos.

La educación no solo se lleva a cabo en el colegio y en las guarderías infantiles. Por lo tanto, los lugares de educación, tales como las universidades populares, las escuelas de música, las bibliotecas, los establecimientos juveniles, los centros de familias, las casas de varias generaciones, los centros culturales y las asociaciones deportivas, también deben estar involucrados como socios activos y con igualdad de derechos en todos los ámbitos de un desarrollo urbano integrado. Vincular los servicios de educación de los diferentes actores educacionales es algo que solo se puede lograr a nivel local, debido a que el fomento de la educación no solo se refiere a la ampliación del aprendizaje cognitivo, sino también incluye la formación socioemocional de la personalidad. El aprendizaje escolar, social y emocional debe estar relacionado.

Los municipios, los distritos y las comunas po-

seen una gran cantidad de competencias respecto a la educación y a la formación. Los municipios son los sostenedores de los colegios, los apoyan con actividades propias, vinculan a los centros locales de educación y, de esta manera, generan la convivencia constructiva de los colegios, de los centros de apoyo infantil y juvenil, de las ofertas culturales, de las asociaciones deportivas, de la economía, de las universidades populares y de la educación de adultos. También el "lugar de educación" de la familia es parte de este paisaje municipal de educación.

## **Mayor responsabilidad para el sistema público de educación y de formación**

### **Involucrar a los padres en el proceso de educación**

La misión pública de la educación coexiste con la misión de crianza y de educación por parte de los padres. La educación pública no puede y no debe reemplazar la familia, sino apoyar su rol. Esto es especialmente válido en casos en que los padres se ven superados por la educación de sus hijos, en que su estilo de educación es inconsecuente y los incentivos familiares no permiten el desarrollo del real potencial de los niños.

En vista a la necesidad –generada por las exigencias de educación de las guarderías infantiles– de involucrar a los padres de manera más intensa y sistemática en los procesos de crianza y educación, las guarderías infantiles deberían ampliar su rol de ser un establecimiento para niños a ser un establecimiento para familias, los

llamados centros de familia o centros de padres-niños. En ellos, se puede realizar una sencilla educación familiar, que puede fortalecer la aptitud educadora de los padres. La participación de los padres en el proceso de educación debe continuar en los colegios.

### **La educación preescolar y la transición de la guardería infantil a la escuela primaria**

Las bases para un aprendizaje exitoso se sientan antes de ir al colegio. La educación temprana de todos los niños es la clave para una mayor igualdad de oportunidades. En este marco, la ampliación cualitativa y cuantitativa de las guarderías infantiles se ha transformado en un aspecto prioritario de la política municipal, ya que las guarderías infantiles no solo deben cuidar a los niños, sino además criar y educarlos. Por lo tanto, el tema de la ampliación de las guarderías infantiles no se debe limitar al aspecto de la compatibilidad de la vida familiar y la vida profesional. Las guarderías infantiles deben ser lugares que logran llegar a los niños y los determinan de manera positiva, con el fin de que en el colegio puedan aprovechar su potencial completo. Una buena educación preescolar, por ejemplo, en el fomento lingüístico, puede contribuir a que los niños logren la transición al colegio de manera más fácil y que se pueda reducir la cifra de alumnos que ingresan más tarde a la educación primaria.

Un desafío especial es la transición de la guardería infantil a la escuela primaria. La cooperación entre la guardería infantil y el colegio permite a los profesores un contacto temprano con sus alumnos así como la adaptación de sus métodos

de enseñanza. Es importante que las educadoras y los educadores de preescolares puedan cooperar en igualdad de condiciones con las profesoras y los profesores de la enseñanza básica. Por lo tanto, la transición de la guardería infantil al colegio requiere de configuración activa.

Requisito para ello es una cooperación más estrecha entre el colegio y el área preescolar. La buena cooperación entre los jardines infantiles, las escuelas primarias y la familia es el fundamento para una biografía de educación exitosa, que se centre en el niño o en el alumno. A través del contacto temprano de los profesores con los alumnos y con el apoyo de la perspectiva sociopedagógica de las educadoras y los educadores, se puede por ejemplo adaptar los métodos de enseñanza más individualmente al niño. A la vez, se pueden reunir recursos para medidas conjuntas, por ejemplo en el ámbito del diagnóstico y del fomento lingüístico. Una estrategia puede ser el desarrollo conjunto de planes de educación por los jardines infantiles y las escuelas primarias. Otra estrategia sería reunir ambos establecimientos en el mismo lugar, con el fin de crear un espacio de educación colectivo.

Se pueden concebir, entre otras, las siguientes medidas:

- contacto temprano y permanente entre las guarderías infantiles y las escuelas primarias;
- temprana adaptación a medidas de fomento individuales.

## **Fomentar la cooperación entre colegios, apoderados y actores educacionales**

El tema de la entrega y optimización de las oportunidades de educación no puede fracasar a causa de debates estructurales ideológicos. Hay que otorgar a los municipios las libertades necesarias para la innovación, con el fin de fortalecer e integrar el colegio, en su calidad de lugar de cristalización, en conjunto con los socios de educación. Las estructuras locales deben ser aprovechadas y vinculadas en un sistema integral, con el fin de que puedan surgir panoramas municipales de educación. Los actores son las familias, los colegios, las guarderías infantiles, la educación familiar, los centros de trabajo juvenil y de trabajo social juvenil, las asociaciones deportivas, las ofertas de formación profesional, los sostenedores e instituciones de ofertas culturales, las universidades populares y las instituciones de perfeccionamiento, entre muchos otros. Los panoramas de educación deben basarse en la situación local, pero también en las necesidades locales, que pueden diferir. Bajo el aspecto del aprovechamiento efectivo de los recursos y de la integración, los municipios deberían fomentar la cooperación con los colegios y los institutos privados de educación. Algo frecuente y que requiere de fomento, es la cooperación interescolar en los dos últimos años de la enseñanza secundaria. También se pueden considerar talleres conjuntos de teatro o de música. La integración de las asociaciones a la rutina escolar es un aporte sustancial a la mejora de la oferta escolar y al fortalecimiento de la cultura de las asociaciones y de la sociedad ciudadana. Esta oferta adicional asume un papel fundamental, sobre todo para los colegios de jornada completa.

Es necesaria la ampliación de la oferta de colegios de jornada completa que cubra todo el territorio y que se base en la demanda. Independiente de si se trata de colegios de jornada completa con asistencia obligatoria, asistencia parcialmente obligatoria o asistencia libre en las tardes, los colegios de jornada completa deben garantizar ofertas de alta calidad. La jornada completa no debe significar la mera "custodia" de los alumnos en la tarde. La enseñanza en los colegios de jornada completa debería realizarse más bien en forma "rítmica". Esto no solo crea la posibilidad de fomentar a ciertos grupos particulares de alumnos o niños de manera especial y más precisa, sino también de incluir a otros grupos e instituciones en la enseñanza. La enseñanza y el cuidado pueden ser distribuidos de forma alternada a lo largo de todo el día y de este modo se puede apoyar y animar a los jóvenes en sus talentos e intereses. De esta manera, el aprendizaje cognitivo puede ser combinado con el fomento de las competencias emocionales y sociales. Sin embargo, esto presupone que los estados federales brinden el suficiente apoyo financiero para la ampliación de los colegios de jornada completa.

Es de esperar que la implementación del artículo 24 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad impactará en las estructuras escolares. Los requisitos, que implica la inclusión de personas con discapacidad a colegios regulares, también dependerán del tipo de discapacidad. Los estados federales y los municipios deben prepararse para una futura situación compleja y hacer todo lo necesario para que el fomento de los alumnos más débiles y la integración de los alumnos con discapacidad no jueguen en contra.

Se pueden concebir las siguientes medidas:

- la ampliación de los campos de acción legalmente posibles para los colegios, para que éstos puedan abrirse a su ambiente social;
- la generación de responsabilidad propia o bien autonomía de los colegios, manteniendo el necesario control legal y de calidad;
- el establecimiento y la aplicación de cláusulas legales que permitan a los colegios innovar;
- el fomento de la cooperación ente colegios y otras instituciones privadas de educación;
- una planificación municipal para el desarrollo de colegios, que mejore su integración a su ambiente social en comparación con el pasado y que vincule la actividad escolar con la educación y crianza preescolar, con la formación y el perfeccionamiento, con la cultura (por ejemplo, las escuelas de música, bibliotecas, centros de medios, teatros juveniles) y el deporte, con los centros de apoyo juvenil y social, con la solución de los problemas de migración y la prevención de la violencia, con la economía local y con los otros ámbitos de los servicios municipales básicos;
- el establecimiento o la mejora de la gestión de educación municipal interdisciplinaria o la implementación de un asesoramiento de educación municipal (incluyendo la asesoría respecto al financiamiento).

## **La planificación municipal de la educación y del desarrollo escolar y la creación de un perfil escolar**

Los desafíos existentes y los futuros como el desarrollo demográfico, la integración y la movilidad demandan planificaciones a largo plazo.

Una planificación municipal de la educación debe integrar la planificación del desarrollo escolar así como la planificación del apoyo juvenil. Este concepto comprende la correlación total de la política educacional desde la conceptualización del aprendizaje, la implementación de conceptos pedagógicos y la modificación de las condiciones organizacionales en los colegios hasta la transición a la formación y a la vida profesional. Los futuros desarrollos previsibles solo pueden enfrentarse adecuadamente a nivel local. Por lo tanto, se debe tomar por lo menos la decisión definitiva acerca del plan de desarrollo escolar en conjunto con los municipios o la nueva forma de cooperación debe trascender a la planificación convencional del desarrollo escolar.

Buenos colegios requieren de una dirección calificada y los municipios tienen un interés propio en la designación adecuada de los cargos ejecutivos del panorama municipal de educación. Las mayores exigencias hacia los directores de colegios y la muchas veces complicada designación de los cargos ejecutivos inspiran a reflexionar acerca de ajustes en la formación de profesores o en torno de un mejor apoyo en la gestión (por ejemplo a través de la designación de asistentes administrativos), que separe las tareas administrativas del trabajo pedagógico. En el contexto de la integración local, también se debería otorgar un derecho de veto a los municipios en la designación de los directores de colegios.

Al igual que aquellos sostenedores de colegios con orientación confesional o filosófica, que trabajan con un determinado perfil pedagógico, esto también debería exigirse y fomentarse en los colegios públicos, para que puedan cumplir con las altas expectativas de educación.

Es conveniente una mayor participación de los municipios en la determinación de los perfiles escolares. Esto puede suceder por ejemplo a través de la participación en los programas escolares. Va más allá de la determinación general de especialidades (ciencias naturales, idiomas, etc.) y permite ciertas premisas respecto al contenido. El colegio particular necesita la posibilidad de desarrollar e implementar un concepto integral que se adapte a las respectivas condiciones locales. Por lo tanto, los municipios deben aprovechar de mejor manera el perfil pedagógico en el marco de las libertades que ofrece la malla curricular. De esta manera, a los municipios se les da la oportunidad de aprovechar la orientación de los colegios locales para poder adaptarse mejor a las particularidades regionales (por ejemplo los colegios de fomento especial).

Se pueden concebir las siguientes medidas:

- la contratación de profesores, si así los municipios lo desean, como funcionarios/empleados municipales (con la devolución completa de costos por los estados federales), con el fin de permitir su disponibilidad en las áreas de interfaz del panorama de educación;
- la traslación del personal docente;
- el derecho de veto de los municipios en la designación de los directores de colegios;
- apoyo a la gestión, por ejemplo a través de la designación de asistentes administrativos.

## **“Colegios autónomos” y cooperaciones para el mantenimiento de colegios**

La autonomía de los colegios debe concordar con la cooperación municipal de educación. Sin la integración, retroalimentación y responsabilidad hacia y en el municipio surge un problema de legitimación para la autonomía de los colegios. Los colegios deben ser capaces de desarrollar un concepto cooperativo, que se adapte al territorio social. Esto contribuye a una mayor identificación de los involucrados en un colegio con su institución de educación. En este contexto, los colegios no actúan en un ámbito autónomo, sino que son parte de un panorama de educación municipal o regional. Un modelo de presupuesto permite más libertades, sin suprimir completamente la retroalimentación.

La escolarización cercana al domicilio debe ser el objetivo de la política escolar municipal. La disminución de la tasa de natalidad en muchas partes de Alemania, el éxodo de familias jóvenes de las áreas económicamente débiles, así como un aumento de la presión por parte de los apoderados de enviar a sus niños a un colegio de educación superior, ponen en peligro a varios emplazamientos escolares, sobre todo en las zonas rurales. El colegio es un factor de identificación municipal, que genera efectos positivos. A pesar de los problemas en las zonas rurales en el contexto de las decrecientes cifras de alumnos, el colegio debería mantenerse en lo posible cerca del domicilio. Mantener colegios en el municipio es de especial importancia para las personas locales. El colegio es más que la entrega de conocimiento. En las áreas rurales, el colegio es igualmente un lugar de encuentro social y cultural de

la comunidad local. Los niños y los jóvenes, que van al colegio en su municipio, generalmente se comprometen con la comunidad local. Son las nuevas generaciones de las organizaciones de emergencia, como por ejemplo en el cuerpo de bomberos, participan en la asociación deportiva y sirven como acólitos en la Iglesia. Los niños y los jóvenes locales enriquecen la comunidad de diversas maneras. Por lo tanto, los políticos municipales y los padres no solo luchan por mantener su colegio local, sino también luchan por el futuro de su municipio.

Sin embargo, la política escolar municipal tiene que obedecer a la vez a la exigencia de una administración económica y ahorrativa del presupuesto. Este malabarismo entre una escolarización local cercana y una calidad óptima de la educación/ una administración económicamente óptima del presupuesto, es un desafío mutuo de los estados federales y los municipios. Una opción en este contexto es la enseñanza intergeneracional en las escuelas primarias. Sin embargo, también las ciudades, distritos administrativos y los municipios tienen una responsabilidad cada vez mayor en el diseño de estructuras escolares locales. La cooperación intermunicipal en asociaciones o uniones escolares debe garantizar en lo posible una escolarización local cercana en todos los municipios asociados. Para este fin, se requiere de la estrecha coordinación entre los sostenedores financieros municipales de los colegios, por un lado, y los colegios afectados, por otro lado. Por ejemplo, en las zonas rurales se puede considerar que un profesor trabaje en varios colegios, análogamente a como funcionan las parroquias. Otra estrategia es la eventual creación de colegios con solo un curso por generación en las zonas rurales. El aprendizaje

electrónico es otra oportunidad para las áreas rurales.

Se pueden concebir las siguientes medidas:

- un modelo de presupuesto para colegios autónomos;
- la posibilidad de un sostenedor de colegios para todos los tipos escolares en un municipio;
- profesores que trabajen en varios colegios;
- crear colegios con solo un curso por generación en las zonas rurales;
- cooperación intermunicipal en asociaciones o uniones escolares;
- uniones entre colegios públicos y privados.

## **La transición entre el colegio y la vida profesional**

Las empresas que realizan la formación profesional de jóvenes, también se pronuncian críticamente y exigen una enseñanza de las alumnas y los alumnos más orientada en la vida profesional, con el fin de mejorar sus oportunidades de encontrar un cupo de aprendizaje y posteriormente un trabajo. Mejorar la transición a la formación profesional también ayuda a los colegios en la generación de un perfil pedagógico. Al mismo tiempo, una planificación cuidadosa y a largo plazo puede reducir el porcentaje de jóvenes que debe ser integrado al "sistema de transición" de medidas estatales de perfeccionamiento profesional, debido a que no ha encontrado un lugar de aprendizaje. Según un estudio del Instituto Federal de Formación Profesional, el porcentaje de ellos es muy alto. También se evidencia que son justamente aquellas empresas que planifican

sus puestos de aprendizaje a largo plazo, las que muestran una cuota muy baja de aprendices que abandonan su formación.<sup>1</sup> En tiempos en que los puestos de aprendizaje escasean, se debe despertar el interés de los municipios por ser mediadores exitosos en este ámbito.

Son los municipios donde se halla la clave para posibilitar, evaluar y mejorar las medidas de orientación y de preparación profesional. A pesar de que ya existen muchas ofertas en este ámbito, la diversidad de ellas y de las competencias o bien de los sostenedores (escuelas generales o profesionales, Agencia Federal de Trabajo, comunidades de trabajo *ARGE* o comunidades de opciones, departamentos municipales, organizaciones de la economía, etc.) genera a la vez una falta de sincronización temática. Las faltas de transparencia y de integración de las ofertas llevan a un uso poco efectivo de los recursos. En el caso de los programas de intermediación, de información y de capacitación, que son de responsabilidad municipal, son los municipios quienes deben lograr una concentración y una integración oportuna.

Existe un gran potencial para que los municipios puedan actuar exitosamente como lugar central de coordinación. Las oficinas de asesoría educacional de los municipios deben reunir a las empresas, que ofrecen formación profesional, con los colegios, con el fin de aprovechar las posibilidades del mercado de formación local y regional de manera óptima y para el bien de los alumnos. Esto también significa preparar a los jóvenes en

los colegios, con la ayuda de socios extraescolares, para enfrentar los obstáculos en el camino hacia y en la vida profesional. Los colegios de enseñanza secundaria con clases prácticas, que permiten a los alumnos adquirir conocimientos de las diferentes profesiones y experiencia profesional, muestran mejores resultados que una *Hauptschule*. Es importante ofrecer lo antes posible información, medidas para la orientación profesional, así como apoyo individual para los jóvenes. El contacto entre la economía local y los colegios debe intensificarse y aprovecharse más para los futuros licenciados del colegio. Esto también puede significar que la información acerca de profesiones sea transmitida por personas que las practican activamente o que ya estén retirados, o que "padrinos educativos" ejercen responsabilidad en los alumnos.

Se pueden concebir las siguientes medidas:

- la introducción de "clases prácticas", con el fin de mejorar la cooperación entre las *Hauptschulen* y las empresas que ofrecen formación profesional y con eso mejorar las oportunidades de los alumnos para obtener un puesto de aprendizaje;
- mejor coordinación entre los colegios y la economía regional, con el fin de mejorar las oportunidades laborales de los alumnos y la capacidad práctica de los licenciados del colegio;
- ofertas como la asesoría respecto a postulaciones, "padrinos educativos" o información sobre las diferentes profesiones;
- centros municipales de asesoría educacional.

---

<sup>1</sup> Gericke, Naomi / Krupp, Thomas / Trotsch, Klaus: Unbesetzte Ausbildungsplätze – warum Betriebe erfolglos bleiben. Ergebnisse des BIBB-Ausbildungsmonitors. En: *BIBB Report*, 3 (2009) 10, p. 1-10. – [http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a12\\_bibbreport\\_2009\\_10.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a12_bibbreport_2009_10.pdf) [27.04.2010].

## Financiamiento

Respecto a todas las propuestas, hay que asegurar que la aceptación de otras tareas por las ciudades, distritos administrativos y municipios solo se considere en caso de un financiamiento garantizado por el derecho constitucional. Los estados federales son los responsables en asegurar que los desafíos de la educación, que surgen en los municipios, distritos y ciudades, pueden ser financiados. En este contexto, son fundamentales la claridad y honestidad acerca de los costos reales de la educación, es decir, acerca de las medidas que realmente se tomarán en la educación. Por lo tanto, la obligación de los estados federales de apoyar los municipios económicamente en relación a nuevas responsabilidades, tiene que estar por encima de todas las exigencias. La política educacional debería basarse en un concepto de financiamiento lógico y sostenible, que no solo se enfoque en medidas individuales, sino que abarque la necesaria comprensión integral de la educación. El fracaso de las biografías profesionales no debe depender del rendimiento financiero de la familia o del municipio. La igualdad de las condiciones de vida, establecida por la Ley Fundamental alemana, también se origina en el acceso a la educación.

## Resumen

Las buenas posibilidades de educación deciden sobre el futuro de los municipios. Los municipios tienen la responsabilidad de generar un clima que beneficie la educación, porque son las oportunidades de educación las que deciden acerca de la igualdad o desigualdad de las condiciones

de vida, pero también porque un buen clima de educación favorece a las ciudades, distritos y municipios en todos los ámbitos. Una perspectiva de fiables oportunidades de educación es un factor que atrae y mantiene a las familias en la región. Las empresas, que dependen de aprendices o empleados con buena formación, también evalúan sus emplazamientos por estos factores. La educación debe ser una parte central de cada desarrollo urbano.

A largo plazo, los municipios ahorran costos a través de esfuerzos tempranos en el área de la educación. Los subsidios o los programas de fomento son, por ejemplo, muchas veces el resultado de la falta o inexistencia de posibilidades de formación. Los municipios tienen un interés propio en encauzarse tempranamente en la dirección correcta. Es algo que debe suceder en los colegios públicos, en cooperación con los actores educacionales de la región. Los estados federales y los municipios tienen la responsabilidad de proporcionar y aprovechar la flexibilidad necesaria.



# La movilidad en la ciudad\*

Udo J. Becker

## **Análisis: ¿cuál puede ser el objetivo de la planificación del transporte?**

Todas las personas viven en municipios, en ciudades o en comunas. Por lo tanto, la clave para habitantes contentos y una sociedad feliz son municipios con alta calidad de vida. Por esta razón, el grupo de trabajo sobre política municipal de la Fundación Konrad Adenauer decidió darle mayor importancia a las reflexiones de la política municipal.

Uno de los principales campos de acción de la política municipal es el transporte. La planificación clásica del transporte en los municipios veía su responsabilidad sobre todo en la construcción de más, mejores y más fluidas vías de transporte. Sin embargo, ¿son estos los únicos objetivos o los objetivos más importantes en o de un municipio? El presidente del grupo de trabajo formuló en su introducción ciertas condiciones para la política municipal. La política en un municipio debe aportar a:

- fomentar la convivencia social;

- posibilitar la residencia, el trabajo, las compras, el tiempo libre, etc.;
- hacer que la ciudad sea atractiva para familias;
- transformar las comunas de la ciudad en lugares creativos;
- ofrecer una infraestructura que se adapte a las necesidades;
- crear barrios socialmente estables y seguros (por ejemplo respecto a la migración);
- superar las pérdidas de funcionalidad de las comunas y, para este fin,
- diseñar la movilidad urbanística y ambientalmente sostenible.

Varios de estos aspectos están relacionados con el área del transporte. Por lo tanto, la política de transporte está en la base de cada política municipal. Sin embargo, la pregunta está en cuáles son los objetivos que persigue (debe perseguir) la política del transporte.

El presente texto pretende aportar para responder a esta pregunta. Por un lado, a través de la deducción de una jerarquía de objetivos para la

---

\* Publicado originalmente en: Arbeitskreis Kommunalpolitik (ed.) (2010): Perspektiven für die Stadt-, Regional- und Raumentwicklung. *Im Plenum*. Konrad-Adenauer-Stiftung: Sankt Augustin/Berlín. 157-171.

política y la planificación del transporte, y, por otro lado, a través de la aclaración de los términos y de las correlaciones. En un sentido más específico, quiere aclarar sobre todo que el "transporte" es algo absolutamente distinto a la "movilidad". La movilidad y el transporte no son lo mismo, a pesar de que esto se insinúa a veces.

Desde luego que los objetivos que buscamos, deben ser válidos para los municipios y sus habitantes en todos los ámbitos de sus vidas, con todas sus correlaciones y retroalimentaciones, ya que las consecuencias del transporte afectan a todas las áreas de la vida. Por ende, estos objetivos deben incluir aspectos ecológicos<sup>1</sup>, pero sobre todo tienen que ser "sociales", ya que deben orientarse en las necesidades de los usuarios del transporte. Evidentemente, también deberían ser "económicos", para evitar la ineficiencia y desperdicios. Deben ser compatibles con el actuar económico y realizables a través de este actuar. Al fin y al cabo, se trata de un desarrollo sostenible del transporte.

Para no dar lugar a malentendidos: el texto presente trata de un debate social, trata de temas profundamente éticos o cristianos. Del resultado se pueden sacar muchas conclusiones, pero seguramente no la conclusión de una renuncia a la participación en el transporte, una prohibición de la movilidad o el "encierro de las personas". Todo lo contrario, es indudable que la participación y el acceso, que la "movilidad" son derechos humanos fundamentales y requisitos imprescindibles para las sociedades humanas. Por lo tanto, se trata principalmente de mantener el transporte y la movilidad como requisitos fundamentales para

la vida, la sociedad, la actividad económica y el tiempo libre, hoy y en el futuro.

En base a esto, se pueden hacer dos afirmaciones fundamentales respecto a la política municipal:

- En primer lugar, no puede ser el objetivo de la política municipal impedir el transporte. Hay que asegurar la participación y el acceso.
- En segundo lugar, tampoco puede ser el objetivo de la política municipal de aspirar al "transporte máximo" ilimitado y gratuito para algunos usuarios del transporte a costo de otras personas, otros países u otras generaciones, ya que esto impide la participación de futuras generaciones.

Por lo tanto, se requiere de compromisos. Justamente a lo que cualquier político y cualquier planificador siempre tiene que aspirar en cada caso singular, lo que es su actividad más característica. Cualquier planificación debe captar y considerar de mejor manera posible la situación concreta en el municipio, el caso singular y las necesidades de los usuarios locales.

## **¿Qué se entiende por transporte y qué por movilidad?**

Antes de la definición de objetivos, hay que aclarar primero los términos, especialmente se debe dar sentido a las dos palabras "transporte" y "movilidad". Muchas veces, los conceptos detrás de la

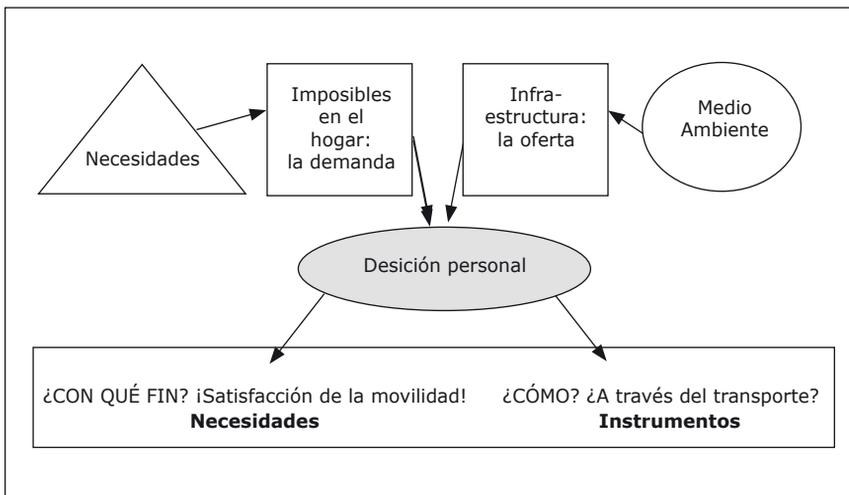
---

<sup>1</sup> No en el sentido de la "sostenibilidad ambiental", sino en el sentido de "sistémico, dinámico, retroalimentador".

“movilidad” y del “transporte”, solo se aclaran en el contexto, de la estructura intelectual de las respectivas personas. Por lo tanto, no puede sorprender que estas palabras se usen de manera variada. En el curso de un estudio, hemos tratado de construir una estructura intelectual

para los principales procesos e influencias, que es capaz de señalar las concepciones de los diferentes estudios, investigaciones y accesos<sup>2</sup>. En resumen, obtuvimos la siguiente estructura fundamental de los procesos en el desarrollo de “movilidad” y “transporte”:

**Cuadro 1: Estructura fundamental de los procesos en el desarrollo de “movilidad” y “transporte”**



En el punto de inicio de la estructura en el cuadro 1 están las personas con sus necesidades (en inglés: “needs”, véase el triángulo superior izquierdo). Ninguna persona maneja o deja transportar bienes si esta acción no implica la satisfacción de necesidades. Algunas necesidades se dejan satisfacer a nivel local, otras no. Las personas seguramente disponen de muchas necesidades

distintas, pero esto es algo que solo sabe la persona afectada. Por ende, cualquier planificación del transporte se enfrenta en primer lugar con el problema, de que no se conocen las necesidades de los usuarios del transporte, ni en la actualidad, ni en el futuro, pero que aún así debe intentar ofrecer opciones de realización para ellas. Por lo tanto, la política y la planificación siempre

<sup>2</sup> Becker, Udo J. / Gerike, Regine / Völlings, Andreas (edición): Gesellschaftliche Ziele von und für Verkehr. Im Auftrag der Dr.-Joachim-und-Hanna-Schmidt-Stiftung für Verkehr und Umwelt. – Dresden: DIVU, 1999. – (Schriftenreihe des Dresdner Instituts für Verkehr und Umwelt e.V.; 1).

deben basarse en estas necesidades de los seres humanos de cambiar de lugar. Las llamamos las necesidades de movilidad.

Esta demanda de los potenciales usuarios del transporte luego se enfrenta con la "oferta" existente de infraestructuras y servicios del mundo real del transporte (véase el cuadro 1, arriba a la derecha). La decisión del individuo, de que si maneja o adonde maneja, también depende de la oferta existente. Por ejemplo, no se puede usar el bus para hacer las compras, si no existe una parada de bus correspondiente. En este punto, se genera una correlación fundamental: la planificación del transporte, que debe orientarse en las necesidades de las personas, cambia, a través de los resultados de la misma planificación, las futuras decisiones de las personas. Esta retroalimentación, que tradicionalmente no se considera en la planificación del transporte, es determinante a largo plazo. Ahora los resultados de la planificación del transporte impactan en las bases de la planificación y solo en la combinación de las necesidades de movilidad y la oferta de transporte se toma una decisión individual (véase la elipse en el cuadro 1). Una persona o un bien se mueve desde un punto a otro. Ahora los planificadores y políticos pueden contar, medir, registrar la movilidad e interpretar las necesidades como motivo para este cambio de lugar. El movimiento nunca sucede sin necesidad (ni siquiera un paseo, ya que éste se realiza por el sentimiento de bienestar o por el movimiento), su origen siempre es una necesidad.

Esta necesidad jamás se podría realizar sin la planificación y las infraestructuras del transporte. Necesita medios de transporte, reglas de

transporte, vías de transporte y mucho más: necesita al transporte. Sin el instrumento del transporte no se pueden satisfacer las necesidades de movilidad. Cualquier cambio de lugar real (por ejemplo: alguien se pone los zapatos, compra un pasaje, cierra la puerta de su casa desde afuera, etc.) siempre consiste de dos aspectos (inseparables) (véase el cuadro 1 abajo):

- Por un lado, se basa en una necesidad de movilidad individual, por ejemplo comprar alimentos o ir al cine: el motivo.
- Por otro lado, necesita a un medio de transporte, vías de transporte e infraestructuras de transporte, ya que sin éstas no hay movimiento: los instrumentos.

Sin duda, las planificaciones sociales y municipales del transporte deben considerar ambos aspectos, también si en el pasado quizás se prestaba mayor atención al instrumento (el transporte). Sin embargo, la división consecuente es conveniente, ya que son los dos caras de la misma moneda. En consecuencia, se puede llegar a las siguientes definiciones:

- La movilidad describe a todos los aspectos relacionados con las necesidades del movimiento y, por lo tanto, representa el lado de las necesidades.
- El transporte describe todos los aspectos relacionados con la realización de estas necesidades y, por lo tanto, representa el lado de los instrumentos.

En breves palabras: el transporte es el instrumento que posibilita la movilidad.

## ¿Mucha movilidad con poco transporte o lo contrario?

La misma cantidad de movilidad se puede lograr a través de la construcción de ciudades y sistemas de transporte muy distintos:

- Se puede tener mucha movilidad con poco transporte. En una ciudad polifacética y vital con distancias cortas, se pueden satisfacer muchas necesidades con poco dinero, pocos vehículos, poco ruido, poco espacio y poca contaminación.
- Se puede tener poca movilidad con mucho transporte. En una región, que se caracteriza por la extensión de asentamientos como Los Ángeles y que es orientada en el uso de automóviles, cada necesidad individual requiere de un largo camino con el propio vehículo, que implica mucha energía, espacio, contaminación y altos costos.

La fuerza destructora inminente en la división de la movilidad y del transporte es enorme, ya que son la política y la planificación las que deciden si para una cierta cantidad de movilidad necesitamos mucho o poco transporte con mucho o poco dinero, mucho o poco tiempo, mucho o poco ruido, mucho o poco espacio, mucho o poco CO<sub>2</sub>, mucha o poca contaminación, muchos o pocos accidentes, etc. Por supuesto que cada sociedad lo puede decidir autónomamente. Hay ciudades en el mundo en las que se considera para los tres viajes al día por persona (en promedio), muchos kilómetros en un vehículo y gasolina a precios accesibles. Pero también existían o existen ciudades en que se puede realizar estos tres viajes mediante un sistema atractivo de buses y trolebuses, en bicicleta o a pie, gracias a infra-

estructuras vitales en los barrios y a menores costos (totales). Cada sociedad y cada municipio lo decide autónomamente, pero todas estas decisiones tienen consecuencias, en cuanto a gastos, tiempo, accidentes, contaminación, etc.

Ahora, ¿qué objetivos son razonables? Si esta pregunta se plantea a los ministros de transporte o las oficinas de urbanismo, se escuchará frecuentemente la respuesta: "¡Tenemos que garantizar la organización del transporte, que crece constantemente!" Parece o parecía ser la máxima de la sociedad, "que el transporte no tiene y no debe tener límites de crecimiento". Sin embargo, las planificaciones y las decisiones no siempre pueden satisfacer todas las necesidades de movilidad, hay que asegurar primero la movilidad que se adapta a las necesidades de todos los grupos de la población.

Como consecuencia directa, cualquier planificación del transporte debería en primer lugar registrar y medir! las moviidades, actividades, la participación y los accesos. No puede ser suficiente medir los flujos de vehículos o el kilometraje recorrido y luego realizar los pronósticos y modelos. Ninguna de estas planificaciones puede saber si retrata las necesidades de movilidad y cuáles de ellas retrata o si quizás incluso dificulta algunas de ellas. En la actualidad, no o solo apenas se conocen los cambios (muchas veces además dinámicos), que provocan las medidas del transporte en la movilidad de los distintos grupos de personas.

Por cierto, este resultado abre un segundo debate. ¿Tienen todos los deseos de movilidad de todas las personas la misma importancia y se deberían cumplir todos los deseos de movilidad

imaginables? Ya implica una cierta limitación la expresión "que se adapten a las necesidades", pero ¿qué significa esto concretamente? Por supuesto, no se puede evitar esta discusión acerca de las prioridades y la distribución de oportunidades, pero debería existir un consenso acerca de que no se pueden satisfacer todos los deseos de movilidad sin cuestionamiento. También este punto requiere de una priorización.

Los debates –que se realizan desde hace tiempo sobre el tema de las pensiones así como el sistema fiscal o de salud– todavía no se han generado en el área "movilidad y transporte". Quizás se discute acerca de cómo lograr que algún estado federal se "libre" de la congestión de tráfico y acerca de cómo hacer el transporte más seguro, económico y fluido, lo que genera la costosa ampliación y construcción de nuevas carreteras. Sin embargo, en realidad se deberían aclarar primero preguntas mucho más amplias, pero a la vez más fundamentales: ¿Cuánta movilidad concedemos a los niños y cuánta a los adultos mayores? ¿Dónde existen deficiencias? ¿Sería una opción implementar un radiobus (quizás gratuito) para los viajes de adultos mayores al médico? ¿Cómo se distribuye a los diferentes grupos? Hay que tener este debate, si no lo hacemos, en el futuro los sistemas de transporte seguirán desatendiendo su tarea original. Por ejemplo, hay que definir, en primer lugar, el margen en que se le concede una cierta movilidad básica a cada individuo como derecho imprescindible (margen estándar mínimo, válido para todos), en segundo lugar, el margen extendido, en que se generan los procesos del mercado (margen del mercado, precios

efectivos, abierto para aquellos que lo pueden y quieren pagar) y, en tercer lugar, el margen que debe estar prohibido para todos (margen ilegal, cerrado para todos). Siempre es obligatoria la inclusión de las necesidades de movilidad. Su desconocimiento o su omisión generan el peligro de una dinámica contraproducente (con las reacciones de los usuarios).

Una vez determinados los objetivos superiores, se puede plantear la pregunta de "¿cómo se deben implementar?". ¿De qué manera y con qué instrumentos o recursos se deben satisfacer las necesidades de movilidad descritas? ¿Es algo que debe suceder cercano y ahorrando energía o lejos y utilizando mucha energía? ¿Qué tipo de vehículo es apto, qué estructura territorial requiere de qué vías de transporte?, ¿cuáles son los gastos que asumimos para la satisfacción de la movilidad? La respuesta –y al parecer hay un consenso en ello– a estas preguntas solo puede ser:

El transporte necesario debe costar lo menos posible, requerir la menor distancia posible (debido a que la distancia implica tiempo y energía), causar el menor número de accidentes posible, usar pocos recursos naturales, usar poco espacio y energía y producir pocos residuos, ruido y contaminación. ¡Poco dinero, poco tiempo, pocos accidentes, poca energía, poco espacio, poco ruido, poca contaminación, poco CO<sub>2</sub>, poco transporte!

La respuesta es inevitable: lo más razonable sería lograr la movilidad discutida mediante el menor transporte posible<sup>3</sup>. El escaso empleo de instrumentos para el cumplimiento del objetivo

<sup>3</sup> Becker, Udo J. / Else, Elke: Mobilität. En: Breuel, Birgit (edición): *Agenda 21. Vision: Nachhaltige Entwicklung*. – Fráncfort del Meno; Nueva York: Campus, 1999. – p. 200-208. – (Die Buchreihe der EXPO 2000; 1).

preestablecido, es decir, poco transporte para una movilidad para todos, que se adapte a las necesidades. A propósito, el concepto de "evitar transporte" recién en la actualidad es generalmente aceptado, ya que justamente no se refiere a evitar el transporte mediante una menor movilidad.

El enfoque de lograr un objetivo preestablecido con el menor empleo de medios posible es lo que en la economía se llama "eficiente". Si se logra un cierto nivel de movilidad con el menor empleo de recursos posible, es algo económicamente eficiente y óptimo desde el punto de vista ambiental. Si el objetivo de la planificación del transporte es garantizar la movilidad, todos pueden beneficiarse, ya que permite aumentar en gran medida la eficiencia. Es algo que libraría a los municipios tanto de apuros sociales, financieros, ecológicos y económicos. Por lo tanto, la máxima es:

*Las respectivas necesidades de movilidad deben lograr con poco transporte, ya que solo esto es eficiente, económico, ecológico y social<sup>4</sup>.*

¿Las estrategias actuales realmente cumplen con esta exigencia? ¿Pretenden satisfacer la movilidad de las personas con menos transporte? ¿También se consideran las retroalimentaciones dinámicas? En la actualidad, casi nunca se investiga cómo afectan las medidas a la participación

real de los habitantes en la movilidad, así como, de los directa e indirectamente involucrados. Una disminución del tiempo de viaje –generalmente el mayor componente de beneficios en los métodos de evaluación que se usan actualmente– genera otras relaciones en el sistema de transporte y de este modo cambia la estructura territorial a largo plazo. Este cambio, por ejemplo el hecho de que cierran los "negocios de la esquina", genera otros efectos causales. Cada medida del transporte genera retroalimentaciones dinámicas que tienen efectos sobre el comportamiento del usuario. Estas retroalimentaciones a largo plazo deben considerarse en la planificación. Quizás todavía no es posible determinar totalmente las retroalimentaciones entre el transporte y la estructura territorial con exactitud, pero ignorarlas es seguramente inaceptable.

## **Menos desarrollo no sostenible en el transporte**

Este debate acerca de las condiciones de vida a largo plazo de las futuras generaciones, se ha llevado con más intensidad a partir de aproximadamente 1987/1992 y dio lugar al redescubrimiento de un concepto que Hannß Carl von Carlowitz introdujo en 1713 al territorio germanoparlante: el uso sostenible. El uso sostenible se refiere al uso solo en la medida en que los recursos se reproducen<sup>5</sup>. Este término proviene de la silvicultura, pero es válido para todos los ámbitos sociales.

---

<sup>4</sup> En una palabra: sostenible.

<sup>5</sup> Carlowitz, Hannß Carl von: Sylvicultura oeconomica oder Haußwirtschaftliche Nachricht und naturgemäße Anweisung zur wilden Baum-Zucht. Reproducción de la edición Leipzig, Braun, 1713. Edición por Klaus Irmer y Angela Kießling. – Freiberg: TU Bergakademie, 2000. – (Publicaciones de la Biblioteca Georgius Agricola de la Universidad Técnica Bergakademie Freiberg; 135).

Lamentablemente, el término "sostenible" se usa de manera variada y contradictoria en la discusión pública, a veces incluso se abusa de él ("destrucción ambiental sostenible"). En muchos discursos, "sostenible" parece transformarse en un sinónimo para "intenso" o "mucho". La mejor definición proviene de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland). Según ella, se trata de un proceso (un desarrollo) que "*garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*"<sup>6</sup>.

Es decir, la Comisión Brundtland exige considerar a las futuras generaciones de igual manera que a las generaciones actuales. No se trata de un estado de cosas, sino de un proceso permanente. A pesar de que nunca se logre un mundo completamente sostenible, el objetivo actual de todo actuar debe ser aumentar progresivamente la sostenibilidad en el mundo.

Con eso, el desarrollo sostenible se transforma en un concepto integral, que debiera tener validez para todos los ámbitos sociales, es decir, también para las planificaciones del transporte y que, por definición, se enfoca tanto en generaciones actuales como en generaciones futuras. Cualquier política municipal consistente y preparada para el futuro debería asegurar que incluye los objetivos de un desarrollo sostenible<sup>7</sup> y que

aporta al fortalecimiento de los principios inherentes en él.

En este punto, las diferentes partes del rompecabezas afortunadamente dan un cuadro uniforme (si no, serían inevitables los conflictos de objetivos y las controversias):

- Como objetivo principal de la planificación del transporte se postuló la orientación en las necesidades de movilidad. Lo mismo exige el desarrollo sostenible. Él exige asegurar las necesidades de la generación actual, por ejemplo en el transporte la satisfacción de las necesidades de movilidad.
- Como objetivo secundario de toda planificación de transporte se postuló el esfuerzo por lograr eficiencia, es decir, minimizar el transporte necesario para el cumplimiento del objetivo. Justamente lo mismo exige el desarrollo sostenible. Tematiza el mantenimiento de muchas oportunidades y opciones para las futuras generaciones y aquellas oportunidades de las futuras generaciones se maximizan cuando se logra minimizar el consumo necesario en la actualidad (el transporte actualmente necesario).

El debate acerca del desarrollo sostenible generó a su vez objetivos y concretizaciones, que se pueden aplicar al transporte. En la Agenda Local 21 de los documentos de Río se determina explícitamente en el capítulo 7.5 (Fomento del

<sup>6</sup> Hauff, Volker (edición): *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. – Greven: Eggenkamp, 1987.

<sup>7</sup> Definidos por ejemplo en los documentos de Río o en la Estrategia Nacional de Sostenibilidad del gobierno alemán (Nationale Nachhaltigkeitsstrategie).

Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos), cuáles son los objetivos con los que el transporte debe cumplir, entre otros, con el fin de fomentar un desarrollo sostenible<sup>8</sup>:

- Necesitamos estructuras del transporte que reduzcan la demanda de transporte.
- Necesitamos un fomento de los sistemas de transporte público.
- Debemos apoyar el transporte peatonal y de bicicletas.
- Necesitamos planificaciones integradas, que mantengan las redes de transporte público.
- Debemos transformar nuestras pautas de consumo y de producción de modo que se reduzca el consumo de energía y de recursos.

A esto no se puede agregar más.

## **El ejemplo de la protección climática, del ahorro energético y de la reducción de CO<sub>2</sub>**

Estos principios se dejan aclarar en el ejemplo de la protección climática o de la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Desde inicios de la industrialización, son sobre todo los países industrializados, pero también cada vez más los países emergentes y en vías de desarrollo, que han dañado la atmósfera de la Tierra con las emisiones de gases climáticos. Tradicionalmente, la

contaminación de la atmósfera de la Tierra no tiene costos asociados y como es gratuita –a pesar de que genera daños y costos– naturalmente existe la tendencia de una emisión excesiva. Sin embargo, actualmente se evidencian los daños del clima. Es consenso de que el planeta Tierra pasará pronto por “tiempos calurosos”, climáticamente hablando. Sin embargo, el debate en el mundo sigue girando alrededor del punto de que son siempre los “otros” los que tienen que dedicarle un mayor esfuerzo a la protección climática o también, de que si bien sería deseable proteger el clima, lamentablemente por el momento no se puede hacer más debido a los intereses (de corto plazo) de la economía, de la ocupación, de los sindicatos y de los electores. Casi todos los Estados han adaptado (con matices) esta argumentación<sup>9</sup>.

Desde luego que es absolutamente incierto cómo continua esta situación. Son imaginables muchos escenarios: desde un procedimiento coordinado, sincronizado, colectivo y vinculante desde el punto de vista del derecho internacional, hasta un procedimiento que incluye conflictos bélicos por la energía fósil, todo es posible. Sin embargo, ya se deja constatar ahora que el final de este camino incierto debe ser un modelo de equilibrio o bien una distribución equilibrada de los recursos escasos. Tanto la energía fósil como la capacidad de absorción de la atmósfera de la Tierra son limitadas. Los recursos escasos

---

<sup>8</sup> *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (edición): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Agenda 21. – Kapitel 7.52: Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. – p. 52. – <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/agenda21.pdf> [09.04.2010].*

<sup>9</sup> De hecho, las emisiones de gases de efecto invernadero incluso han aumentado significativamente en los años pasados.

solo se pueden distribuir de manera justa si se le concede a cada individuo cantidades iguales de estos bienes<sup>10</sup>.

Sin embargo, esto significa que durante las próximas décadas la cantidad total de las emisiones de CO<sub>2</sub> en el mundo se debe limitar a un total de siete, ocho o nueve mil millones de toneladas de CO<sub>2</sub> al año y, en un plazo más largo, incluso reducirlo (prácticamente) a cero. Este límite superior máximo describe, según lo que sabemos hoy en día, la capacidad de la Tierra. Al relacionar esta cantidad de emisiones permitida estimada con los habitantes de la Tierra (siete hasta nueve mil millones de personas, según el horizonte del pronóstico), resulta una cantidad máxima de emisiones de CO<sub>2</sub> de una tonelada por habitante. La canciller alemana Angela Merkel actualmente habla de una cantidad anual per cápita de dos toneladas de emisiones de CO<sub>2</sub> a nivel global. Para asegurarnos, nos basaremos en una tonelada de CO<sub>2</sub> por persona y por año. Esta cifra se puede convertir a través de la relación de las masas molares (CO<sub>2</sub> 44/ C12) físicamente en carbono: una tonelada de CO<sub>2</sub> equivale a alrededor de 273 kg C (1.000 \* 12 / 44).

Por lo tanto, con un contenido de carbono de alrededor de un 86 por ciento, serían aproximadamente 380 litros de diésel o 430 litros de gasolina al año, y esto se aplica a todas las áreas del consumo, desde la calefacción y la alimentación hasta el transporte. Sería un poco más de un litro de combustible fósil por día para cada individuo en el mundo.

Ahora, ¿cómo la humanidad enfrentará este hecho a largo plazo? ¿Utilizará todo el contingente de energía para el transporte y vivirá en casas sin calefacción? ¿Se producirán alimentos, pero se prohibirán los viajes en avión? Todas estas preguntas no se pueden responder hoy, pero seguramente será necesario un aprovechamiento conjunto de la fotovoltaica, de las casas pasivas, del aumento de la eficiencia y de todas las otras estrategias imaginables. Quizás quedará un porcentaje de 25 a 30 por ciento para todos los tipos de transporte: esto implicaría aproximadamente 100 litros de combustibles fósiles por persona al año. Con esta cantidad, una persona podría:

- viajar aproximadamente 500 kilómetros al año con un VW Phaeton producido en Dresde, pero el resto del tiempo tendría que quedar en la casa y no podría recibir alimentos u otros bienes o
- volar una vez al año un trayecto total de 2.000 kilómetros (aproximadamente Berlín-París-Berlín), pero tendría que realizar todos los demás viajes de manera no fósil o
- usar preferencialmente buses y trenes (considerando las mejoras técnicas y los grados de utilización esperados, esto equivaldría a alrededor de 10.000 kilómetros en bus o tren), o
- por supuesto alcanzar todos los destinos (ojalá cercanos) en bicicleta o a pie (de esta manera, incluso quedaría energía fósil disponible para otros fines).

Es plausible que las futuras generaciones darán prioridad a la agricultura, al transporte de

<sup>10</sup> Eventualmente, este "contingente equivalente", en vez de ser adjudicado a cada habitante individual, se puede formular (con adición histórica) para todos los habitantes de un país. Véase: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen: *Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz. Sondergutachten 2009*. – Berlín: WBGU, 2009.

---

alimentos y a la economía. Sin embargo, esto implica que solo quedarán disponibles pocos litros de combustible para todo tipo de transporte individual motorizado. Esto, sin embargo, no debería implicar una pérdida de calidad de vida, más bien al contrario: la renuncia a nuestro modelo de consumo y de crecimiento bajo el lema "más es siempre mejor" probablemente llevará a un ambiente más feliz y más acorde a las necesidades, también en el transporte: con menos ruido y contaminación, menores costos y tiempo de viaje, menores impuestos, menores daños ambientales, menores cuotas de los seguros médicos, menores costos laborales no salariales, etc.

¿Cómo es posible implementar todo esto en los municipios? La implementación debería ser el principal problema político en las actuales constataciones de intereses.

Desde el punto académico, ético y cristiano, las necesidades son claras. Sin embargo, implementarlas políticamente y lidiar con las consecuencias, no es algo trivial. Seguramente será difícil. Sin embargo, el municipio, que toma este camino, puede desarrollar una ventaja comparativa frente a otros municipios y estados federales y puede ofrecer claros beneficios a sus ciudadanas y ciudadanos. Por ejemplo, nadie espera que el precio del petróleo se mantendrá a largo plazo en el nivel actual. Por lo tanto, triunfará aquel municipio que sigue permitiendo a sus habitantes movilidad a pesar de las condiciones diferentes. Prosperará aquella ciudad con un sistema de transporte público atractivo y una infraestructura de ciclovías apta para la vida cotidiana, ya que en ella, las personas pueden reaccionar a los mayores precios

del combustible. En un municipio, en cambio, en el que todos siempre tienen que usar el automóvil para todos los viajes, lamentablemente no será posible evitar los mayores precios a través de las opciones disponibles y en consecuencia se generarán limitaciones de la movilidad! Son éstas las que hay que prevenir.

Aquel municipio que emprenda este camino primero, tendrá ventajas económicas, ecológicas y sociales. El que parte primero, tendrá ventajas ecológicas, ya que en su territorio disminuirá primero la contaminación ambiental. El que parte primero, tendrá ventajas económicas, ya que el proceso de reconversión necesario puede realizarse de manera menos impactante, más eficiente y menos conflictiva. Si en cambio se inicia el proceso de reconversión en el último momento posible, éste es más propenso de generarse de manera rápida, ineficiente y "catastrófica". Y finalmente, el que parte primero, tendrá ventajas sociales, ya que deja más tiempo a las personas para la reconversión, las puede preparar mejor y ofrecerles mayores y más fáciles adaptaciones. Además, el municipio que parte primero, también dispondrá de ventajas comerciales, ya que desarrolló primero lo que en el futuro todos necesitarán. El país que emprenda primero el camino hacia un transporte sostenible, también recibirá las ganancias comerciales. Nada nos debería frenar en empezar este proceso gradualmente, de forma menos impactante y lo más temprano posible. Esto también en el interés propio de los habitantes: el que anuncia estos procesos tempranamente, el que da las señales correctas (precios más efectivos) y ofrece alternativas de transporte, es el que planifica con mayor sostenibilidad a futuro y de manera más humana y social.

## Conclusión

¿Usted recuerda las preguntas que planteamos al inicio de este texto respecto a la labor de este grupo de trabajo? Trataban del diseño de municipios dignos de vivir por parte de la política. Después de lo expuesto arriba, podemos constatar:

- Principalmente se trata de aspectos sociales, de la movilidad, más generalmente, de la participación. Con el fin de lograr un municipio y una convivencia dignos de vivir para todos, se debe asegurar obligatoriamente la participación de los más débiles (en relación al transporte: su movilidad). Por un lado, esto debe ocurrir en base a reflexiones normativas, cristianas y equitativas, pero por otro lado, también debe ocurrir en base a reflexiones egoístas, hedonistas y liberales del mercado, ya que también para los fuertes (con mayor rendimiento económico) un municipio, en el que uno enfrenta permanentemente controversias, conflictos, resistencias e insatisfacción, ya no es realmente digno de vivir. Por lo tanto, nadie debe ser excluido (de la movilidad, del trabajo, de las oportunidades, de la educación, de la salud, de la participación, etc.).
- Respecto a la movilidad, hay que asegurar un margen mínimo para todos los habitantes como "derecho humano". En caso de necesidad también cuando algunos grupos de personas "ya no la pueden pagar" o ya no la pueden realizar por otros motivos (estratos sociales pobres, enfermos, adultos mayores, niños, etc.).
- Adicionalmente, hay que considerar la sostenibilidad ecológica. Si el clima mundial cambia tanto, desperdiciamos recursos y calidad de vida y potenciamos la infelicidad, el sufrimiento y gastos generados por daños. Por lo tanto, la política, la economía y el comportamiento de la población deben ser evaluados por su compatibilidad o no compatibilidad con el mantenimiento de las condiciones de vida a largo plazo. Aquellos comportamientos que no se pueden mantener de manera equitativa a nivel global, deben cambiarse.
- Si bien el proceso de transformación es difícil, es beneficioso para todos los municipios y todos los habitantes que lo inician. Hay mucho que perder y mucho que ganar gracias a este proceso de transformación.

---

# El malabarismo de la política municipal de vivienda

De la compensación de intereses entre la economía de mercado y el área social\*

**Martin Reuber & Mechthild Scholl**

¿Es el mercado nuestro destino?, o tal y como lo afirmó Rathenau una vez, ¿lo es la economía? ¿O el Estado burocrático, tal y como creía Max Weber? ¿O no es más bien cierto que la historia europea del siglo XX nos enseñó que el mercado y el Estado deben ser servidores de la humanidad?

Rüstow, Röpke y Müller-Armack estaban lejos de menospreciar la importancia del mercado para abastecer eficientemente con bienes a una sociedad altamente diferenciada y organizada con división del trabajo. Al fin y al cabo, el mercado hacia tiempo que había demostrado su eficiencia en la superación del problema de carencias. Sin embargo, los viejos liberales no se libraron del reproche justificado de sus críticos neo u ordoliberales de que su devoción, derechamente fatal, al mercado y su supuesta autonomía no serviría como respuesta para el *abuso* de la libertad económica. Por lo tanto, la política del orden económico recurría a una artimaña ya conocida en la historia de las ideas políticas a partir de la doctrina de la separación de poderes de Montesquieu

y que ahora también se aplicó en la economía de mercado: el derrocamiento institucionalizado de los agentes económicos y la descentralización del mercado a través del control y la imposición estatal del cumplimiento de las reglas de la competencia. Otra grave objeción en contra de un liberalismo reducido en lo económico apuntó a su silencio frente a la temática social. Sin dudas, el establecimiento de un mercado funcional se hallaba en el foco de las medidas de la política económica a partir de junio de 1948 durante los años de la reconstrucción. Müller-Armack creía que era una ilusión el pretender solucionar satisfactoriamente la temática social solo a través del aumento de la productividad y del fortalecimiento del consumidor, como producto de una competencia funcional en el rendimiento. Una perspectiva de la economía de mercado que se centra en el régimen de competencia, no considera la responsabilidad para los bienes públicos utilizados ni el registro de sus costos, como por ejemplo el deterioro de las bases naturales de subsistencia. Además, la economía de mercado no da una respuesta respecto a garantizar

---

\* Publicado originalmente en: *Die Politische Meinung* 463 (6). junio de 2008. 54-58.

la subsistencia de todos aquellos que el proceso de mercado no sustenta lo suficiente, como los niños, adultos mayores, discapacitados, desempleados y enfermos. Más allá de crear un régimen de competencia, la economía social de mercado debe poner a disposición la infraestructura necesaria para una comunidad funcional.

## **El fundamento de la economía de mercado**

Los defensores de la economía social de mercado tenían claro que el liberalismo económico, con su confianza incondicional en las fuerzas del mercado, estaba ciego respecto a sus requisitos sociales. La economía de mercado debe su funcionalidad no solo a la competencia en el rendimiento. *En primer lugar*, vive de la validez de una general y reconocida estructura de valores y normas (el libre desenvolvimiento de la personalidad, la libertad de reunión, la libertad de profesión, la garantía de la propiedad, la libertad industrial, la libertad contractual), que define el principal marco de acción de los agentes económicos. *En segundo lugar*, vive de que los individuos realmente aprovechen sus libertades garantizadas objetiva y legalmente a través de su actividad económica y que las manifiesten de diversas maneras. Y *en tercer lugar*, vive de que los agentes económicos aprovechen el margen legal. En este contexto, hasta el momento se ha subestimado la importancia de la credibilidad moral de los agentes económicos y su confianza mutua, tal y como lo evidencian algunos casos actuales. Debido a que también las normas y convicciones fundamentales están sujetas a diferencias de interpretación, parte de las condiciones sociales de vida de la economía de mercado

es *en cuarto lugar* el consenso acerca de qué tan extensiva o restrictiva debe ser la interpretación legislativa y jurídica del precepto del Estado social, acerca de que si se percibe como socialmente justa la brecha en los salarios, pero también acerca de que si las tareas sociales deben recaer en la responsabilidad pública o privada.

Por lo tanto, la economía de mercado realiza en y con el aprovechamiento de los derechos fundamentales de los afectados por las normas jurídicas, la libre imagen del ser humano y de su actividad económica. Con esto, expresa a la vez el principio de la subsidiariedad en la constitución económica. El Estado solo interviene en la actividad del mercado de forma asistencial (subsidiaria), cuando una condición de la funcionalidad económica del mercado se ve unilateralmente en peligro a causa de la autonomía generalmente protegida de los sujetos económicos, como es el caso por ejemplo de un cártel que distorsiona la competencia, el aprovechamiento abusivo de una posición dominante en el mercado, perjuicios del medio ambiente a cargo de la comunidad o una distribución de ingresos que prescinde de normas mínimas. Desde luego que también una medida subsidiaria semejante siempre requiere de justificación. Esto se debe a que la intervención estatal solo se puede justificar económicamente si está diseñada conforme al mercado o si no abroga ni la competencia en el rendimiento ni el mecanismo de precios. Además, la fundamentación legal exige el recurrir al principio de la proporcionalidad de una medida estatal. Para eso hay que demostrar que no se puede aplicar una medida alternativa, que afecte en menor medida la libertad de los agentes económicos. En la intervención también debe predominar el beneficio para el bien común antes que la limitación

necesaria de la libertad. La intervención estatal al mercado debería realizarse con la mayor cautela posible. Se puede calificar una medida como políticamente legitimada cuando un órgano representativo le concede el salvoconducto democrático. Independiente de lo que los individuos, los grupos o la sociedad interpretan como limitación socialmente justificada de la libertad de los agentes económicos, es solo la decisión política la que le otorga una validez general y la vigencia práctica concreta. Sin embargo, el mismo consenso político es el reflejo de la comprensión social del equilibrio entre la libertad del mercado y la compensación social. Los factores de que si este equilibrio se logró desde el punto de vista político y qué tan estable es, se muestran posteriormente en la capacidad de integración social.

## Al servicio del orden de paz

Röpke y Müller-Armack estaban firmemente convencidos de que el mercado carecía de capacidad para la integración social. Es más, creían que él incluso consumía la sustancia de las fuerzas históricas de cohesión y de las convicciones, posturas y credos sociales colectivos. Si la competencia en el rendimiento de la economía de mercado pone en duda el consenso sociopolítico acerca de los temas fundamentales de la convivencia social, tarde o temprano se rompe también la capacidad de integración de la economía de mercado. No solo el Estado, también el mercado vive de las condiciones históricas-culturales, religiosas y sociales, que él mismo no puede garantizar y que tiene que respetar y fortalecer. Por lo tanto, no es posible aplicar los principios específicos del mercado a sus condiciones sociales, los requisitos sociomorales como la imagen del ser huma-

no o los elementales conceptos de justicia. El experto en ética económica Peter Ulrich, de San Galo, reduce este peligro a la fórmula de que la economía de mercado desarrolla sus efectos de desintegración, e incluso de desestabilización, en la transformación de la economía de mercado hacia una sociedad de mercado.

La economía social de mercado por lo tanto es social, ya que como tal niega la autosuficiencia de la economía de mercado. Pone el mercado y la competencia al servicio de un "orden de paz" social. He ahí la diferencia entre la economía social de mercado y la economía liberal de mercado. Sin embargo, cuando el equilibrio tenso entre la libertad del mercado y la compensación social se transforma en una contradicción, está en juego el "orden de paz" de la economía social de mercado. La economía social de mercado solo puede ejercer su función de integración, si *en primer lugar* realiza el equilibrio de intereses entre los agentes económicos en el mercado a través del régimen de competencia y, *en segundo lugar*, si cumple con la compensación de intereses entre la economía de mercado y las exigencias sociales.

## Las disparidades municipales

Es una realidad indiscutible el hecho de que en Alemania los municipios, en su calidad de "fundamento de la organización del Estado democrático", también realicen tareas sociales y desarrollen actividades que llevan a una cierta compensación social, en el sentido de la economía social de mercado (colocación de trabajo, centros de apoyo infantil y juvenil, tarifas reducidas para personas con bajos ingresos respecto

a ofertas municipales, etc.). El artículo 28 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania garantiza a los municipios "el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local". Los municipios se desempeñan con el fin de fomentar el bien de sus habitantes (así lo establece por ejemplo el reglamento comunal de Baja Sajonia). Esto incluye las responsabilidades sociales.

Sin embargo, ¿en qué medida el canon de responsabilidades sociales obligatorias y voluntarias incluye una política de vivienda municipal, que va más allá del alojamiento de las personas en situación de calle, que ya dictamina la ley normativa? En el período posguerra, la provisión de viviendas para amplios sectores de la población fue una tarea prioritaria, también en el sentido de la economía social de mercado. Fue realizada por diferentes actores públicos y privados a través de una serie de programas de fomento. Uno de estos actores era el Estado. Debido a la falta de demanda en los grupos meta originales, es decir, los colaboradores de instituciones estatales, se arrendaban cada vez más departamentos de propiedad pública a personas que también habrían encontrado un departamento en la oferta privada. Se concretó el principio de la subsidiariedad mediante la privatización a gran escala de bienes inmuebles estatales.

En los municipios, existe un cuadro poco uniforme. En Hamburgo, un quince por ciento de los bienes inmuebles de vivienda están en manos de los municipios, en Düsseldorf, en cambio, solo es el 0,5 por ciento. Tras una bullada venta, Dresde ya no dispone de viviendas propias.

¿Es algo en general deseable?, o bien, ¿los contingentes propios son algo realmente necesario para una eficiente política municipal de vivienda? Hasta la fecha, los mercados inmobiliarios se han desarrollado en dos direcciones opuestas. Por un lado, las regiones económicamente débiles, cuyo número de habitantes desciende, donde aumentan las viviendas desocupadas, que muestran poca actividad de construcción y un bajo nivel de precios y, por otro lado, las regiones en crecimiento, con un alza cuantitativa en la demanda de viviendas y necesidades especiales de algunos grupos meta como los adultos mayores o aquellos que viven del seguro de desempleo estatal *Hartz IV*. En aquellas ciudades, donde en la actualidad el mercado de viviendas es equilibrado y previsiblemente lo seguirá siendo en el futuro, es donde –tanto en vista a la oferta y la demanda total, así como respecto a grupos meta específicos– viene más al caso una privatización de las viviendas municipales o bien es un requerimiento acorde con la economía social de mercado. Es posible enfrentar los efectos negativos para los usuarios de las viviendas mediante catálogos sociales como parte del contrato de compra. En el marco de los catálogos sociales, el municipio puede por ejemplo acordar derechos de ocupación para el alojamiento de las personas socialmente débiles y garantizarlos a través del derecho hipotecario.

Un gran porcentaje de viviendas desocupadas conlleva a los llamados efectos externos negativos, como por ejemplo un alza de los gastos comunes para los habitantes que permanecen, una disminución de los valores de algunos objetos inmuebles, consecuencias negativas para la infraestructura pública, un alza de la criminalidad y, como consecuencia, la aparición de sectores

urbanos marginales. En una economía social de mercado, semejante situación demanda de un actuar público, orientado en el bien común, debido a que un ente privado no sería capaz de corregir estos desarrollos negativos. Junto a una efectiva política municipal de vivienda, las medidas necesarias frecuentemente van mucho más allá, por ejemplo en el caso de la demolición de edificios en el marco de programas para el rediseño urbano. Pero también en las condiciones diferentes de una región en crecimiento, son necesarias las actividades orientadas en el bien común para atenuar o prevenir efectos externos negativos: la moratoria de los pagos de arriendo con el fin de prevenir las personas en situación de calle, asistentes sociales contra la criminalidad juvenil, la organización de encuentros que fomenten la integración, etc.

Las empresas inmobiliarias municipales también justifican su existencia frecuentemente invocando las ganancias municipales obtenidas mediante actividades semejantes. Sin embargo, estos fines pueden lograrse con diferentes actores, de modo que por sí solos no sirven como fundamentación para un compromiso público o el compromiso de la empresa pública. En este contexto, se debe señalar que el financiamiento de semejantes medidas por empresas municipales no se puede dar por sentada en el futuro, ya que los propietarios públicos tienen expectativas de ganancias cada vez más altas para sus empresas inmobiliarias. Más allá de la pregunta por el interés del mercado de capital, hay que considerar que los inmuebles municipales son un capital pasivo, que en caso de una venta se invertiría de otra –y probablemente de mejor– forma, por ejemplo en obras de infraestructura.

## **Responsabilidades de la política de vivienda**

En el marco del proceso parlamentario, es responsabilidad de la política poner el énfasis en servicios (sociales) orientados en el bien común. Mientras más demanda por viviendas que supera a la oferta, más aumentan los precios y más aumenta la necesidad de que la política municipal de vivienda intervenga como regulador. La actual tasa de construcción de viviendas no corresponde a la demanda real. A pesar de que la cifra de la población alemana disminuye, el número de hogares seguirá creciendo en los próximos años. Además, debido al cambio de las condiciones, disminuye considerablemente el desarrollo de las viviendas sociales. Mientras más tensa la situación en el mercado inmobiliario (desde el punto de vista cuantitativo, pero también, por la brecha entre oferta y demanda), más difícil es para el municipio abastecer adecuadamente con viviendas a aquellas personas económicamente débiles, que el municipio debe apoyar en los gastos de vivienda y de calefacción.

El presupuesto financiero de los municipios para la realización de las tareas de la política de vivienda es cada vez menor, sobre todo a causa de una reducción de los recursos para la construcción de viviendas y por las modificaciones en las regulaciones fiscales de las colectividades territoriales superiores.

Por lo tanto, su campo de acción comprende, en primer lugar, un pronóstico detallado respecto al desarrollo del mercado inmobiliario, de la población, del presupuesto y de la demanda. En base a este fundamento, se puede tratar de incentivar

---

a inversionistas privados a realizar nuevas construcciones, modernizaciones y adaptaciones de viviendas conforme a la demanda y brindar apoyo en la tramitación oficial y financiera. Esto también incluye la elaboración de planes de urbanismo y la autorización de proyectos para la construcción de viviendas sociales y, en este contexto, ofrecer terrenos de construcción a precios que hagan a los planes de inversión viables. Con el fin de crear una estructura de edad y social equilibrada en el municipio, la designación de terrenos para la construcción de viviendas propias es otro campo importante de la política de vivienda. Además, el municipio debe asegurar una estructura social equilibrada que trascienda el territorio municipal y prevenga la formación de ghettos.

Estos pocos ejemplos muestran que, por un lado, no es posible que los actores privados se encarguen solos de las tareas de la política de vivienda y, por otro lado, que hace falta la vinculación de la política de vivienda con la planificación de construcción / la política infraestructural / la política del desarrollo urbano. Debido al gran número de actores involucrados directa o indirectamente en la política de vivienda, su coordinación también es solamente posible en la realización pública de las responsabilidades. Por lo tanto, sobre todo en las grandes ciudades, la política municipal de vivienda es una tarea social imprescindible y forma parte de una exitosa economía social de mercado. La pregunta de que si para este fin también se requiere de una empresa inmobiliaria municipal, debe ser analizada según el caso específico. En algunos casos, el ahorro de costos de transacción puede ser un argumento válido en el mercado para una empresa inmobiliaria municipal, precisamente en

el mencionado incentivo a inversionistas para realizar nuevas construcciones o modificaciones orientadas en el futuro (viviendas aptas para adultos mayores, modelos de vivienda para varias generaciones). Es posible que este objetivo se puede lograr de manera mucho más fácil en la negociación con empresas municipales. Además, existe un camino intermedio –que considera el principio de subsidiariedad de la economía social de mercado y por lo menos le da parcialmente realce al principio del mercado en la economía inmobiliaria municipal– que consiste en la venta de viviendas, de propiedad de la empresa municipal, a los arrendatarios o a otros interesados.

También en la política municipal de vivienda, la economía de mercado no puede entrar en oposición al consenso social (en este contexto, el abastecer con viviendas a todos los estratos sociales). Por otro lado, la economía social de mercado debe velar por la proporcionalidad en la limitación de la libertad individual, que siempre ocurre cuando el Estado (en este caso, el municipio) interviene en la actividad del mercado (en este caso, el mercado inmobiliario).

# Las fuerzas y debilidades de nuestros pueblos

Un programa de preparación para el futuro\*

Gerhard Henkel

## ANOTACIÓN PREVIA

El tema "las fuerzas y debilidades de nuestros pueblos" es muy amplio y complejo. Me gustaría dedicar una mirada al desarrollo del pasado, posteriormente resumir y evaluar la situación actual y finalmente mostrar las perspectivas del futuro y señalar campos concretos de acción, que son importantes para el futuro desarrollo. Debido a que enfocaré el territorio rural en su totalidad y solo dispongo de un espacio limitado, está en la naturaleza de este análisis que tendré que generalizar bastante.

## Introducción al tema: el decrecimiento, estancamiento, crecimiento y fuerte crecimiento de pueblos

Existen muchas posibilidades de introducir al tema de las zonas rurales y del desarrollo rural. Podría empezar con que muchas zonas rurales, por ejemplo en Westfalia, no clasifican como aquellas sino que como zonas urbanizadas en algunas estadísticas. O que hay presidentes de la Asociación Alemana de Ciudades que

consideran el territorio rural generalmente como un "concepto artificial". Parte de mis actividades apunta a contrarrestar descalificaciones semejantes al territorio rural (véase por ejemplo mi artículo "Das Dorf lebt" (El pueblo vive) en el periódico *Frankfurter Rundschau* del 17 de enero de 2007). En esta instancia, no necesito defender el territorio rural. Tampoco necesito dedicarme a las nuevas palabras favoritas del ordenamiento territorial, como "regiones monopólicas" o "desiertos", en relación a los pueblos abandonados.

\* Publicado originalmente en: Arbeitskreis Kommunalpolitik (ed.) (2010): Perspektiven für die Stadt-, Regional- und Raumentwicklung. *Im Plenum*. Konrad-Adenauer-Stiftung: Sankt Augustin/Berlín. 107-126.

Las fuerzas y las debilidades están sujetas a intensos cambios. Esto es cierto para todas las sociedades, ya sean sociales o económicas. Lo que tenía importancia hace años o décadas atrás, hoy en día muchas veces ya no la tiene. No sabemos hoy lo que será una fuerza o debilidad especial en veinte o treinta años más. En la mayoría de las regiones rurales de Alemania, se han generado grandes transformaciones en las prioridades temáticas y regionales. Un experto puede diagnosticar estas fases muy diferentes de crecimiento y de estancamiento por la apariencia de un pueblo. Dos ejemplos de la región Paderborner Land: el pueblo de Asseln no ha cambiado prácticamente su número de habitantes de 400 desde hace más de 150 años. El pueblo Scharmede, en cambio, ha crecido desde el año 1850 hasta hoy de alrededor de 350 a casi 3.000 habitantes. Al parecer, las condiciones o también las fuerzas internas del pueblo han cambiado rápidamente.

La fuerza y la vitalidad de un pueblo muchas veces no son algo fácilmente visible. Generalmente, y sobre todo para personas ajenas al pueblo, no se revelan durante cortas visitas o clasificaciones estadísticas. También a los académicos les cuesta a veces lograr penetrar la superficie y reconocer las potencialidades y las debilidades del pueblo. Sin embargo, él que realmente dedica una mirada más profunda y larga, quedará sorprendido por la vitalidad y complejidad económica, social y cultural de la vida rural. Sin embargo, existen diferencias asombrosas y sorprendentes entre los diferentes pueblos y regiones rurales. Mientras muchos pueblos prácticamente deslumbran por su potencia y vitalidad, otros pueblos –muchas veces vecinos– aparecen estancados. ¿Cuáles son las fuerzas internas y externas que hacen que algunos pueblos sean

fuertes y vitales o, al contrario, permanezcan aletargados, si carecen de estas fuerzas? El siguiente texto resume las actuales fuerzas y debilidades de nuestros pueblos de manera muy general e intenta deducir de ellas un breve programa de acción para el futuro.

## **Resumen de las fuerzas y debilidades actuales de nuestros pueblos y pequeñas ciudades**

### **Las fuerzas de nuestros pueblos y pequeñas ciudades**

#### *La cercanía a la naturaleza*

En primer lugar, el pueblo se caracteriza por su cercanía a la naturaleza. Con sus campos, sus bosques y sus jardines, el pueblo ofrece oportunidades directas de recreación, relajación, aprovechamiento del tiempo libre y de actividades deportivas. El hecho de que los jardines en los pueblos son uno de los elementos centrales de la vida rural, que es apreciado igualmente por los adultos mayores y los jóvenes, es un tema cada vez más reconocido e investigado por la ciencia. En encuestas, la cercanía a la naturaleza siempre es destacada como una de las ventajas más importantes de la vida campestre. La cercanía a la naturaleza no es solo importante para los que viven en el campo, sino también para todo el Estado como recurso recreativo y ecológico.

#### *La situación económica*

Respecto a la economía y al mercado laboral, muchas regiones rurales han logrado en los últimos diez años un desarrollo superior al prome-

dio de su respectivo estado federal. El territorio rural muchas veces dispone de una estructura económica más estable, lo que se atribuye al predominio de empresas medianas en estas zonas, que actúan con flexibilidad. También la tasa de desempleo en la mayoría de las zonas rurales es menor que el promedio del estado federal o nacional. En los pueblos y pequeñas ciudades existe un nivel económico o una prosperidad relativamente alta, a pesar de que esto no se evidencia necesariamente en todas las estadísticas (por ejemplo, respecto al poder adquisitivo o a los ingresos). En el territorio rural existe por ejemplo una tasa muy alta de viviendas propias (alrededor del 80 por ciento), más del doble que en las grandes ciudades. Otra ventaja de las zonas rurales es la mano de obra confiable y motivada, tal y como me lo aseguró el director de la oficina de empleo de una región rural hace años atrás.

En general, la prosperidad económica en las zonas rurales ya no depende en gran medida del desarrollo del sector primario, es decir, de la agricultura y de la silvicultura, sino en primer lugar de la producción manufacturera, sobre todo representada por el sector de las empresas medianas, que actualmente también actúa a nivel internacional. Por ejemplo, esto es el caso de grandes partes de la Westfalia Oriental o del Sauerland. Además de las empresas con sus puestos de trabajo, también la economía informal así como el capital social aportan sustancialmente a la prosperidad en los pueblos. Esto descubrieron tres sociólogas de la Universidad de Bielefeld en el curso de dos investigaciones de tres años, que realizaron en dos pueblos de la región Warburger Börde (véase el cuadro 1). La ayuda entre vecinos, el trabajo en el hogar y en

la huerta así como los múltiples servicios para el bienestar común de las asociaciones aportan al atractivo económico y social del pueblo.

### *La densidad de las relaciones sociales y la disposición para el compromiso social*

La alta densidad de las relaciones sociales en el pueblo es algo que se investiga y cita una y otra vez. El sistema de redes sociales densas y variadas incluso se integró a las definiciones modernas de los pueblos tras la desaparición de la característica tradicionalmente determinante del dominio de las funciones agropecuarias.

Además de la densidad de las relaciones sociales, una característica especialmente típica de los pueblos es la alta disposición al servicio voluntario o ciudadano. Casi todos los habitantes adultos de un pueblo pueden enumerar un par de actividades voluntarias que realizan ellos mismos, sus familiares o sus vecinos en su pueblo natal. Siempre y con razón se destaca el gran número de asociaciones en el campo y el alto grado de afiliaciones por habitante en estas asociaciones. Las asociaciones y el trabajo voluntario sostienen y determinan el pueblo.

### *La infraestructura*

A pesar de las considerables pérdidas de infraestructura en las décadas pasadas, por ejemplo respecto a colegios, oficinas de correo, alcaldías, estaciones policiales, posadas y almacenes, la infraestructura en general está en buen estado. Esto se aplica sobre todo a la llamada infraestructura técnica, como el abastecimiento de agua y energía, así como la eliminación de aguas residuales. Además, especialmente las

## Cuadro 1: la economía compleja del pueblo Körbecke



Fuente: Baier, Andrea / Bennholdt-Thomsen, Veronika / Holzer, Brigitte: *Ohne Menschen keine Wirtschaft. Wie gesellschaftlicher Reichtum entsteht. Berichte aus einer ländlichen Region in Ostwestfalen*. Oekom: Múnich. 200.

instalaciones deportivas y recreativas, como las canchas deportivas, las plazas de juegos, los gimnasios, las canchas de tenis, los clubes deportivos y también los establecimientos culturales como lugares de encuentro, casas comunitarias de los pueblos, clubes de regionalidad, festividades y el cultivo del folklore, muestran altos niveles de calidad. También la oferta de colegios de enseñanza secundaria así como de transporte público ha mejorado en las últimas décadas (véase el cuadro 2).

### La estructura demográfica

Desde hace tiempo que la estructura demográfica de nuestro Estado ya no corresponde a la forma piramidal, cuya base sigue expandiéndose gracias al aumento de la natalidad. Esto también ocurre en el caso de las regiones rurales. Sin embargo, en ellas todavía persiste un porcentaje considerablemente mayor de natalidad que en las grandes ciudades. En el campo, todavía existen regiones con mayor natalidad que mortali-

**Cuadro 2: el desarrollo de la infraestructura en los pueblos medianos desde 1950 hasta hoy**

DESARROLLO INFRAESTRUCTURAL EN LOS PUEBLOS MEDIANOS DESDE 1950 HASTA HOY	
Pérdidas	Ganancias
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La antigua escuela de enseñanza básica <i>Volksschule</i>, la <i>Hauptschule</i> (escuela de nivel básico), en parte también la escuela primaria.</li> <li>• Administración comunal, alcaldía.</li> <li>• Oficina de correo.</li> <li>• Estación policial.</li> <li>• Acceso a la línea del tren, estación de tren.</li> <li>• Hospital, matrona, médico.</li> <li>• Artesanos, sobre todo zapateros, sastres, herreros, productores de carretas, panaderos, aserraderos.</li> <li>• Posadas.</li> <li>• Almacenes, sobre todo de alimentos, pero también de artículos domésticos, tejidos, zapatos.</li> <li>• Cooperativa agrícola de compra y venta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisión con agua potable y eliminación de aguas residuales.</li> <li>• Abastecimiento energético.</li> <li>• Instalaciones deportivas y recreativas, por ejemplo, canchas deportivas y plazas de juegos, gimnasios, canchas de tenis, clubes deportivos.</li> <li>• Establecimientos culturales, por ejemplo, las casas comunitarias de los pueblos, las casas culturales, los lugares de encuentro, la casa parroquial, los clubes de regionalidad, las bibliotecas, festividades y la conservación del folklore.</li> <li>• Empresas artesanales, sobre todo en el procesamiento de madera, en la construcción, talleres mecánicos y eléctricos.</li> <li>• Bancos.</li> </ul>

Fuente: Gerhard Henkel, 2009.

dad, es decir, una tasa de natalidad considerablemente más alta que en las grandes ciudades. En la opinión de los sociólogos, la densidad de las relaciones con parientes y vecinos fomenta la tasa de natalidad. Sin embargo, no se debe ignorar el hecho de que también en el campo las tasas de natalidad han disminuido desde hace años. El porcentaje relativamente alto de niños y jóvenes en las zonas rurales es un bien frágil. Después de una educación profesional, escolar y académica generalmente buena, la mayoría de los jóvenes abandona su lugar de nacimiento. Esta pérdida de capital humano, como la llaman los expertos, debilita naturalmente a nuestros pueblos y pequeñas ciudades a mediano y largo plazo.

### *Los estilos rurales de vida*

A pesar de todos los procesos de adaptación entre la ciudad y el campo en las décadas pasadas, persisten diferencias considerables entre la vida urbana y la vida rural. Esto se evidenció en diferentes estudios de los años pasados. Los estilos rurales de vida se orientan en la naturaleza, en la tradición y en la acción. El trabajo y la vida en la huerta, los paseos, las caminatas y las cicletadas en el campo y en el bosque son parte integral de la calidad de vida rural. Los estilos rurales de vida se caracterizan por una alta densidad de redes y contactos sociales. La ayuda entre los parientes y los vecinos, el compromiso en asociaciones y en la Iglesia, así como la conservación de las tradiciones, tienen un papel importante en la convivencia y aportan tanto a la prosperidad como a la identidad de los pueblos.

Según un reportaje del periódico *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, un porcentaje llamativo de dirigentes de grandes empresas alemanas

proviene de regiones rurales. Como explicación fundamental para este fenómeno se menciona a las competencias sociales y emocionales adquiridas en el pueblo o la ciudad pequeña así como a la "ética de trabajo" todavía existente en el campo, que no se adquieren en la metrópolis impersonal y virtual.

### *Habitantes satisfechos*

Una gran ventaja del territorio rural es también el grado de satisfacción de sus habitantes con su ambiente de vida, que está muy por sobre la media. En reiteradas encuestas, oscila siempre entre un 80 y un 90 por ciento y con eso alcanza casi el doble que en las grandes ciudades. Un 40 a 45 por ciento de los habitantes de las grandes ciudades afirma que preferiría vivir en un pueblo que en la ciudad. En una encuesta realizada recientemente por la emisora de radio *1Live* entre jóvenes, de la que me contó mi hijo, se planteó la pregunta: "¿Qué prefieren? ¿La vida en la ciudad o la vida en el campo?" Alrededor de dos tercios de los encuestados preferían la vida en el campo. Una teoría de las ciencias económicas afirma que la economía se asienta en aquellos lugares donde la gente se siente bien y encuentra un ambiente que le permite ser productiva.

Otro aspecto interesante del grado de satisfacción se ha descubierto hace poco en un estudio de la Universidad de Münster: la seguridad del entorno residencial, que la población estima una ventaja importante de la vida en el campo.

## Las debilidades de nuestros pueblos y pequeñas ciudades

### *Las pérdidas continuas de los potenciales económicos tradicionales*

Los potenciales económicos tradicionales del territorio rural han perdido importancia: la madera y el agua como recursos energéticos y materia prima, (buen) terreno para la agricultura y la ganadería. Con esto se ha generado una pérdida constante de la creación tradicional de valor añadido y de puestos de trabajo. Esta pérdida también afecta a los oficios tradicionales en los pueblos, que se desarrollaron muy positivamente hasta la década de 1960 al servicio del principal sector económico de la agricultura y de la viva actividad de construcción en el campo. Tras los procesos de decadencia en la agricultura y silvicultura así como en la artesanía rural, en algunas regiones rurales se han desarrollado pocos oficios alternativos. Estas zonas pertenecen a las zonas con estancamiento y afectadas por el decrecimiento poblacional. Hay varios pueblos en Alemania, que tuvieron su auge económico y demográfico hace 150 o 200 años.

Últimamente, retorna un poco de esperanza. Parece subir el valor de los recursos rurales para la producción alimenticia y energética, como lo son la tierra, el agua y la madera. Sobre todo la tendencia hacia el uso de energías renovables beneficia al territorio rural. Ya existen pueblos que practican el autoabastecimiento energético y de calefacción.

### *Persistentes pérdidas infraestructurales*

Respecto a la infraestructura, además de las fuerzas mencionadas, existe una serie de pérdi-

das considerables, que se deben nombrar en este punto (véase el cuadro 2). La pérdida que afecta en mayor grado a numerosos pueblos –también de tamaño mediano– es la pérdida del colegio local. A esto se suma la pérdida de la oficina de correos, de la alcaldía y del consejo municipal del pueblo, de la estación policial, de la estación del tren así como de la cooperativa agrícola de compra y venta. Respecto a los servicios privados, son sobre todo los zapateros, sastres, herreros y, en los últimos años también, los panaderos y los carniceros que desaparecen. Especialmente dolorosas son las pérdidas de posadas y almacenes, sobre todo si son los últimos en cerrar.

### *Edificios desocupados en los centros de los pueblos*

Hace apenas cincuenta o sesenta años que todos los pueblos en Alemania estaban literalmente “llenos”: cada metro cuadrado se aprovechaba para viviendas, corrales para animales, depósitos para las cosechas y galpones para las máquinas. Debido a la construcción de barrios nuevos en las afueras de los pueblos, pero también a causa de la migración y del éxodo rural, se empezaron a desocupar los edificios en los centros de los pueblos a partir de las décadas de 1960 y de 1970. Como reacción surgieron programas estatales de fomento para el saneamiento y la renovación de los pueblos.

Actualmente, en la mayoría de los pueblos se ha generado una segunda ola de abandono de edificios. Además, muchas de las antiguas casanas de campo ya solo son habitadas por uno o dos adultos mayores. Por lo tanto, muchas veces es incierto si se continuarán ocupando en el futuro. Algo similar aplica a casas antiguas

de artesanos, ex posadas, almacenes, etc. Los problemas son candentes y afectan la sustancia del pueblo, el antiguo centro, que determina la imagen del pueblo, con la que el pueblo se identifica. Incluso en los pueblos con un crecimiento positivo aumentan los edificios desocupados en el interior, debido a nuevas áreas residenciales en las afueras. Uno de los problemas en muchas partes es una percepción deficiente. ¡Muchos de los alcaldes aún se niegan a aceptar el problema de los edificios desocupados!

### *La falta de trabajos para los más calificados, sobre todo en el sector de servicios*

Ésta es una debilidad que se puede atribuir generalmente al territorio rural. Es una realidad que los trabajos más calificados en el sector de servicios se concentran en las grandes ciudades. Sin embargo, hay diferencias considerables en el campo. Por ejemplo, el generalmente ejemplar estado federal de Baviera, en algunas regiones es menos competente en este aspecto que Renania del Norte-Westfalia. Sobre todo en el Sur y Este de Westfalia existe, gracias a numerosas empresas industriales medianas, una oferta relativamente buena, por ejemplo para los ingenieros. Generalmente, la cercanía a un foco de principal actividad o a un foco de mediana actividad con buena infraestructura genera una oferta fácilmente alcanzable para los habitantes mejor calificados de los pueblos.

Las tecnologías modernas de la información y de la comunicación podrían eliminar o atenuar la generalizada desventaja comparativa del pueblo a mediano o largo plazo. Ya hoy en día existen algunos micro o pequeños empresarios en los

pueblos, que ofrecen servicios de software o de hardware de alta complejidad para los grandes consorcios a nivel internacional.

### *El éxodo de los jóvenes*

Un gran problema para el territorio rural en toda Alemania es el éxodo de la población joven con buena formación profesional, sobre todo del grupo de entre 24 y 27 años. En este contexto, también se habla del éxodo educacional. Los jóvenes se mudan a las grandes ciudades por sus oportunidades laborales más variadas y mejor pagadas. El éxodo de estos jóvenes es doloroso, ya que implica la pérdida de valioso capital humano, que ha tenido altos costos de crianza y de educación para la región y de los que se beneficiarán otras regiones.

Durante una presentación en Viena, alguien me hizo la pregunta si el (todavía) fuerte control social en los pueblos no impediría al desarrollo de algunos jóvenes y si también en parte por esta razón se generaría la migración a la ciudad. Es una idea que hago extensiva, a pesar de que opino que la importancia del control social en el campo ha disminuido considerablemente en comparación a las décadas de 1950 y 1960.

### *La falta de integración de los inmigrantes*

Si bien la integración de los inmigrantes de origen alemán de la ex Unión Soviética y de otros inmigrantes ha progresado en algunas partes, todavía se dejan constatar grandes deficiencias. Al hablar con los presidentes de las asociaciones, se escucha muchas veces de esfuerzos frustrados de integrar a jóvenes a las asociaciones.

También en las festividades de los pueblos, muchas veces se puede observar el comportamiento distanciado de los inmigrantes. Prejuicios y temores mutuos siguen determinando la convivencia. En la mayoría de los casos falta la motivación de acercarse al otro. Muchas veces existe la voluntad, pero al parecer falta la fuerza para un acercamiento real.

### *La falta de redes o de comunicación entre las asociaciones, los ciudadanos y las autoridades*

El intercambio de información y el diálogo entre las asociaciones, los ciudadanos y las autoridades muestran claras deficiencias. En vista a la gran cantidad de responsabilidades y preocupaciones, las asociaciones se sienten desatendidas por los alcaldes, dirigentes locales, consejos municipales así como por la administración municipal, a pesar de que las mencionadas autoridades generalmente están dispuestas a escuchar a las asociaciones. Un funcionario deportivo en un gran municipio rural pidió desesperado: "Señor Alcalde, hágase cargo de los 1.200 niños y jóvenes que entrenamos y atendemos semana a semana en nuestras asociaciones deportivas." Los ciudadanos hasta el momento no comprometidos quizás se podrían incentivar a la colaboración, pero en la actualidad no son informados y no se llega a ellos de forma adecuada. Algunas tareas de un pueblo, que no se relacionan directamente con las competencias clásicas de las diferentes asociaciones, por ejemplo, el problema de los edificios desocupados o la integración de los inmigrantes de origen alemán de la Europa Oriental, no se atienden lo suficiente, ni se enfrentan de manera concreta.

## **Campos de acción concretos de un programa de preparación para el futuro**

La elaboración de los siguientes campos de acción concretos incluyó tanto el análisis de diferentes ciencias, así como de las experiencias y los proyectos pilotos prácticos, que se conocen y se discuten actualmente en todo el país. Además, en los últimos meses tuve numerosos debates sobre el tema con representantes de la economía, de los municipios y de las asociaciones. Al resumir la información en diez puntos, por supuesto se debe omitir mucho y, por otro lado, muchos de los puntos están relacionados. Además, es inevitable que en una temática económica-cultural-social tan compleja –con una perspectiva del futuro– se evidencie mi punto de vista personal. Por lo tanto, ruego no entender mis recomendaciones como un dogma de un cientista infalible, sino como oferta para la reflexión y el diálogo. Por lo demás, algunas de las recomendaciones de acción ya se pusieron en práctica hace tiempo.

## **La revitalización de los centros de los pueblos**

La revitalización inmobiliaria, infraestructural y social de los centros de los pueblos es, en mi opinión, una de las tareas más importantes y quizás incluso la tarea fundamental de la política municipal y de las políticas relacionadas. El tema es actual y de gran interés. Pero también lo es la deficiente percepción. Los colegas del Ministerio para el Territorio Rural en Baden-Wurtemberg afirmaron tras sus primeras conversaciones con los alcaldes: "No existe un problema de edificios desocupados." Finalmente, en todas partes hubo

un porcentaje de edificios desocupados de 20 a 35 por ciento. En la actualidad, varios estados federales ya han transformado completamente sus programas de fomento hacia el registro de edificios desocupados y conceptos y medidas para un nuevo uso, por ejemplo Baden-Wurtemberg, Sarre, Hesse, Baviera y Turingia.

Con la focalización en los centros de los pueblos se deben lograr dos objetivos: fortalecer el centro como forjador de identidad y con esto contrarrestar el deterioro de la cultura de construcción y de las instalaciones de servicios. Por otro lado, se pretende brindar un aporte a la disminución del mal uso territorial en las afueras de los pueblos. El estado federal de Baden-Wurtemberg actualmente invierte mucho dinero en el censo de edificios desocupados, pero sobre todo en la asesoría y ayuda a los propietarios de inmuebles desocupados. De esto podemos aprender mucho. Ya se pueden constatar los primeros éxitos en los trece municipios de modelo. Por ejemplo, en el pequeño pueblo de Creglingen-Münster, se aplicaron 24 medidas en un período de cinco años, que ya han repercutido muy positivamente en el número de habitantes y de niños.

### **La estabilización económica**

Se trata sobre todo de una estabilización económica del potencial existente en toda la región, pero sobre todo en los pueblos y municipios, que actualmente son los económicamente más débiles y periféricos. En este contexto, se debe recomendar un conjunto de campos de acción:

- Por un lado, se debería mejorar el valor añadido de los recursos existentes: la madera y el agua como recursos energéticos y materia

prima, buena tierra para la agricultura, ganadería y el cultivo de plantas energéticas.

- Las necesidades del sector público se deberían abastecer regionalmente.
- La reducción de la burocracia debería realizarse enérgicamente por parte de los municipios, las cámaras y las autoridades de fiscalización y de fomento.
- Se debería emprender una política previsora de los terrenos industriales.
- De mayor prioridad son los llamados factores "blandos", como la creación de un clima económicamente sostenible, por ejemplo a través de visitas regulares de los alcaldes, dirigentes locales y de los funcionarios administrativos a las empresas, así como los contactos con los colegios. Las ferias regionales son también un buen instrumento para mantener el contacto y para fortalecer la imagen.

### **Garantizar la infraestructura y eventualmente anticipar la demanda o ampliarla**

Este punto trata básicamente de asegurar el todavía alto nivel de la infraestructura. Particularmente en esto, se encuentra un amplio campo de tareas:

- El "principio de la disponibilidad" fue hace poco incluido en el programa de desarrollo del estado federal de Baviera. Su objetivo es mantener instalaciones de servicios, como por ejemplo los colegios o jardines infantiles, aunque ya no haya suficientes niños que asistan.
- Se deben encontrar nuevas formas flexibles del abastecimiento con servicios, por ejemplo uniones de colegios o de jardines infantiles, con el fin de mantener emplazamientos

locales, según el lema positivo: crear uniones de colegios en vez de cerrar colegios.

- Se deben apoyar todos los tipos de control privado de instalaciones infraestructurales, como por ejemplo por las asociaciones, fundaciones o servicios privados.
- El transporte público debería mantenerse en lo posible en el alto nivel actual.
- Se deberían fomentar proyectos de modelo, como almacenes que aseguren el abastecimiento básico local y ofrezcan servicios públicos y privados en los pueblos (*Nachbarschaftsladen, MarktTreff o KOMM-IN*).

### **Asegurar y fomentar la vitalidad y eficiencia de las asociaciones en los pueblos**

La alta densidad de asociaciones y la gran aceptación de éstas son un elemento esencial de la vida rural. En estas zonas, las personas realizan diversos servicios voluntarios de formación y de cuidado en dimensiones impresionantes, por ejemplo en el área deportiva o musical, y además apoyan de diversas formas la integración, un aspecto aún más importante.

Sin embargo, en la actualidad también hay muchas inseguridades y frustración en las asociaciones y federaciones, que los ciudadanos y políticos en parte desconocen, pero que pueden generar erosiones. Por ejemplo, es cada vez más difícil ganar nuevos miembros o mantenerlos durante varios años. Por otro lado, las exigencias aumentan tanto respecto al cuidado como a la diversidad de las ofertas. Antes, por ejemplo, existían dos a cuatro equipos de fútbol en las grandes asociaciones deportivas, hoy en día son diez a veinte y además se ofrece yudo, ballet, bádminton, basquetbol, etc.

Las asociaciones y federaciones han reconocido la problemática de sus colaboradores y realizan capacitaciones regionales y locales. Sin embargo, muchas asociaciones no se sienten lo suficientemente apreciadas, ya sea por la política comunal o por los padres de los niños que atienden. La visión amenazante de un funcionario del deporte: si solo las asociaciones deportivas de un gran municipio dejaran su trabajo voluntario, se podría mandar a 1.200 niños y jóvenes a la alcaldía para que el municipio se encargue de su cuidado. En el caso de que el municipio tuviera que asumir esta responsabilidad, podría anunciar inmediatamente su quiebra, según el funcionario. Al parecer, no todos los municipios o miembros del consejo conocen el "valor añadido municipal" que permanentemente generan las asociaciones. Hace poco, en la prensa difundió la protesta del presidente de una asociación deportiva contra aquellos padres, que entregan a sus niños a las asociaciones y que no muestran un mayor interés en la asociación: "¡No somos un depósito de niños!" Las asociaciones necesitan urgentemente atención y ayuda y quizás también el apoyo moral de los políticos, partidos y de los padres. Lo ideal sería el contacto personal de manera regular, con el fin de que las asociaciones vean que su labor es realmente apreciada.

Sin embargo, las mismas asociaciones también deben esforzarse en asimilar tendencias modernas con el fin de no paralizarse, por ejemplo, mediante la asignación de responsabilidades ejecutivas menores a jóvenes, o deberían dedicar esfuerzos especiales a nuevas tareas como la integración de los inmigrantes de origen alemán de los países de la Europa Oriental.

## **Despertar la responsabilidad y el compromiso ciudadano para el pueblo del futuro: las nuevas asociaciones ciudadanas**

En los pueblos existen diversas asociaciones locales muy activas, pero muchas veces falta un amplio compromiso ciudadano con el desarrollo integral del pueblo. Además de los intereses y tareas especiales de las diversas asociaciones –ique son importantes!– muchas veces se desatiende a temas trascendentales o tareas transversales que afectan a todo el pueblo. Por ejemplo, ¿quién se hace cargo del curso abandonado de un río, de un edificio patrimonial desocupado, de la falta de una plaza de juegos? Ya existen buenos ejemplos para asociaciones de múltiples intereses con diferentes nombres. Nombraré algunos de mi región natal de Paderborn. Ya desde el año 1975 existe el llamado consejo del pueblo en Wewelsburg, cuya constitución pretendía paliar la pérdida del anterior parlamento del pueblo o parlamento municipal a causa de la reforma territorial municipal. Otros pueblos vecinos siguieron el ejemplo de Wewelsburg. En Leiberg existe desde hace algunos años una "Asociación para el Fomento de la Comunidad del Pueblo". En Giershagen cerca de Marsberg, la ex asociación de transporte se transformó en una nueva asociación, llamada "Asociación de Fomento de Nuestro Giershagen". Según sus estatutos, entre los objetivos de esta asociación está el fortalecimiento de la cohesión social y cultural de la población; se debe fomentar la identificación de la gente de Giershagen con su pueblo; todas las asociaciones deben integrarse a las actividades. Quizás en el futuro, asociaciones parecidas serán las más importantes en los pueblos, pero también existe la posibilidad de que por ejemplo

las asociaciones de tiro deportivo asuman estas tareas transversales.

El compromiso integral de la comunidad municipal con su pueblo decidirá de forma determinante acerca del futuro de los diferentes pueblos. Es algo que tienen que entender todos los habitantes de un pueblo o de una pequeña ciudad. El sector público renunciará a cada vez más responsabilidades. El Estado ya no es garante del bienestar social de los ciudadanos, sino es algo que tiene que lograrse progresivamente a través del compromiso ciudadano. La canciller Angela Merkel habló en una declaración de gobierno del fin del sueño del Estado como "velador y guardián del bien común". Esta pauta se impondrá a futuro. Los recursos externos de fomento disminuirán y serán menos accesibles. En el futuro, solo serán asignados a aquellos pueblos que cuentan con una comunidad del pueblo con un sólido compromiso ciudadano. Esto también es –por lo menos extraoficialmente– el lema en los ministerios y autoridades de fomento responsables. Mi conclusión: los pueblos sin comunidades ciudadanas comprometidas se quedarán sin recursos. El desarrollo de esta situación se hará tangible en alrededor de cinco a diez años.

A veces, los pueblos necesitan pasar por pérdidas dolorosas para despertar. Por ejemplo, en Ollarzried en Baviera, en vista a la inminente pérdida de la última posada del pueblo, se fundó una asociación de fomento de todo el pueblo, que finalmente salvó a la posada.

## **Ganar jóvenes para la región (con el fin de contrarrestar su éxodo)**

Los jóvenes son el potencial más importante de la región. Prevenir la migración de los jóvenes (en su mayoría altamente calificados) a las grandes ciudades y conurbaciones debe ser un importante foco de acción. Las medidas de prevención requieren de un diseño amplio y diverso:

En los foros y parlamentos para jóvenes se aclaran los intereses de los jóvenes, se inician actividades y se fortalece la identificación con el pueblo y con el municipio.

- Fortalecer las asociaciones y otras agrupaciones, que forman y cuidan a una gran parte de los jóvenes. Ellos fomentan el vínculo con la región a largo plazo.
- Poner a disposición terrenos económicos para jóvenes matrimonios con planes de construcción, en lo posible a través de la reutilización de los centros de los pueblos.
- Continuar el desarrollo de los factores blandos del emplazamiento, como el valor ambiental y recreativo del paisaje cultural y natural.
- Apoyar las medidas de formación, perfeccionamiento y la investigación aplicada.
- Señalar a los jóvenes a través de campañas de imagen: ¡Esta región necesita a la juventud!

Un modelo ejemplar es la pequeña comuna de Ummendorf en la región Magdeburger Börde, que tiene alrededor de 1.100 habitantes. El alcalde Reinhard Falke ofrece cada martes a las 17:00 horas una audiencia para jóvenes, en la que participan en promedio veinte a treinta jóvenes entre catorce y dieciocho años. Los jóvenes presentan sus peticiones concretas y el al-

calde adopta en gran medida sus sugerencias. A cambio, ellos también se comprometen a ayudar a la comuna, por ejemplo en el cuidado de las dos paradas de bus en el pueblo.

## **La integración de los inmigrantes de origen alemán de la Europa Oriental y de otros inmigrantes**

En nuestros pueblos y pequeñas ciudades viven actualmente muchos inmigrantes, que en algunas partes constituyen hasta un 30 por ciento de los habitantes. El balance de la integración seguramente es ambivalente. Por un lado, muchos o incluso la mayoría en su punto de vista personal "lo han logrado", es decir, obtuvieron trabajo y muchas veces también propiedad, son trabajadores y formaron grandes familias, que incluye muchos niños y adolescentes. Pero sin lugar a dudas, todavía persisten deficiencias en la integración con la población original.

Por ejemplo, son evidentes algunas deficiencias en la participación en asociaciones y en la política municipal, a pesar de que justamente en las asociaciones se hicieron muchos esfuerzos por la integración. Quizás las anteriormente mencionadas "asociaciones de fomento de la comunidad del pueblo" serían los indicados para disminuir las diferencias y desconfianzas mutuas. También por razones egoístas, no se tendría que ceder en estos esfuerzos, No solo se debería tener en cuenta el aumento de los costos sociales por una falta de integración. Más bien, se debería considerar el gran capital humano, del que se podría beneficiar la vida en el pueblo. Una mirada a los años de posguerra evidencia que en muchas partes los expatriados bien integrados aportaron sustancialmente a un enriquecimiento de la vida en el pueblo.

## **Mantener y desarrollar la diversidad e identidad de nuestro paisaje natural y cultural**

Esta es una de las nuevas "Pautas y Estrategias de Acción para el Desarrollo Territorial en Alemania" de 2006. Debido a que prácticamente todas las regiones rurales en Alemania disponen de paisajes culturales importantes y variados, deberían adoptar urgentemente esta pauta del Estado alemán. Los paisajes culturales valiosos y bien cuidados son parte de los llamados factores blandos del emplazamiento, que son de gran importancia tanto para la economía como para el grado de satisfacción y la identidad de los habitantes. Específicamente, se trata de:

- cuidar el patrimonio cultural, la tradición, el idioma y el aspecto del pueblo;
- mantener las diferencias en los paisajes;
- mantener los ecosistemas existentes y su funcionalidad.

Se aspira a una convivencia armónica de los distintos tipos de paisaje, que mantiene las funciones ecológicas, económicas, sociales, y culturales de manera duradera. El respectivo paisaje cultural debería integrarse como factor blando del emplazamiento en los conceptos del desarrollo regional para la estabilización de las zonas rurales y cercanas a ciudades. Se sugiere el desarrollo de pautas concretas para la futura orientación de cada región rural y para los diferentes paisajes culturales existentes en ella.

## **La política municipal en su calidad de "Estado activador" se transforma en permanente moderador e impulsador del municipio ciudadano**

El hilo conductor que se divisó en los anteriores campos de acción es el (nuevo) papel importante de la política municipal en el municipio ciudadano en proceso de desarrollo. Esto me permite ser un poco más breve en este aspecto. El cuadro 3 ejemplifica el largo camino desde la pauta del "Estado padre" con el ciudadano como súbdito, pasando por la pauta del "Estado emprendedor", con el ciudadano como cliente, a la pauta actual o futura del "Estado activador", con el ciudadano como socio.

Los términos "municipio ciudadano" y "comunidad ciudadana activa" expresan que son principalmente los ciudadanos activos que sostienen y determinan la vida municipal. Generalmente, el alcalde, el consejo, la administración y el ciudadano son socios igualmente importantes, entre los que se genera un permanente entregar y recibir. Consecuencia de ello –tanto para los alcaldes y los consejos municipales, como para la administración municipal– son procedimientos y posiciones innovadores. Existen los siguientes campos de acción, entre otros:

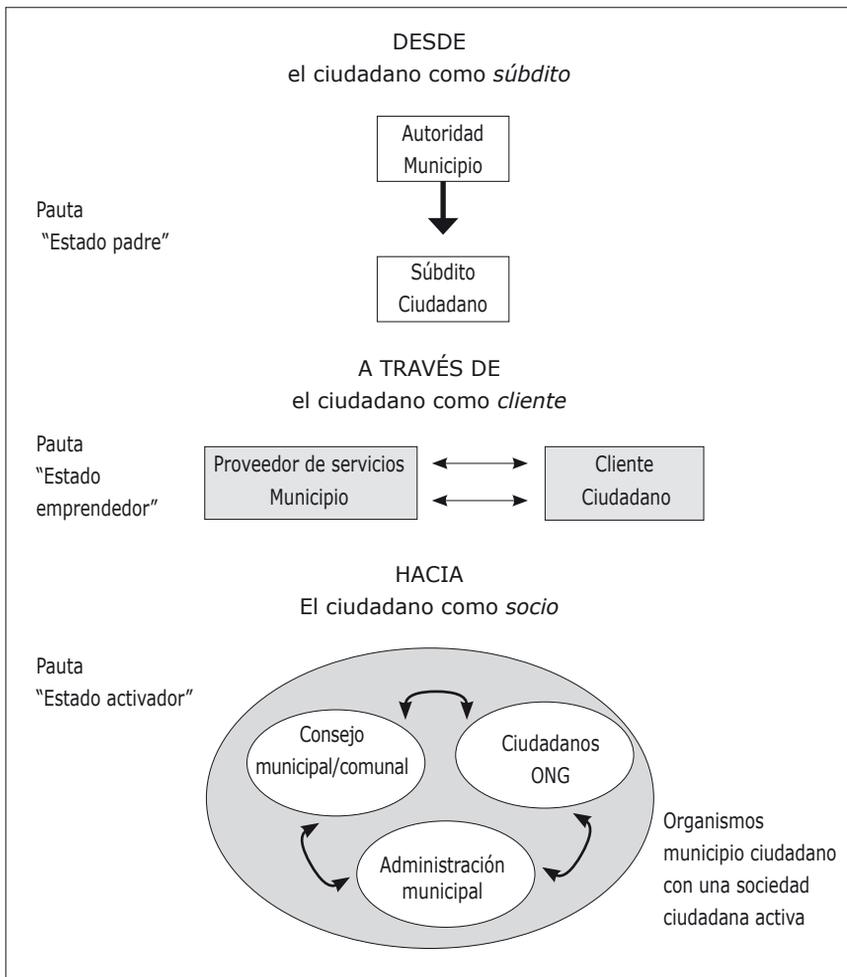
- La política municipal debe activar, apoyar y moderar el municipio ciudadano en desarrollo.
- Se debe fomentar la autorresponsabilidad y disposición de cooperación de los actores y grupos locales a través de la intensificación de la entrega de información, a través de un diálogo y de una participación permanente.
- Las redes *al interior* de los municipios deben ser ampliadas y mantenidas.
- Las redes *entre* los municipios deben ser ampliadas y mantenidas.

## Fortalecer la cohesión regional

A través de las diversas formas de movilidad y el intercambio permanente de bienes y servicios, las regiones hoy en día constituyen más que

nunca el campo de acción de la mayoría de los ciudadanos. Las regiones son comunidades de responsabilidad entre la ciudad y el campo. En la actualidad, la región ya logró anclarse en la conciencia de la población, por ejemplo las regio-

### Cuadro 3: la transformación hacia el municipio ciudadano



ONG = Organización no gubernamental.  
Fuente: Holger Magel, 2004

---

nes Bördenland, Emsland o Paderborner Land. Por lo tanto, es razonable considerar también a las regiones como marcas y diseñar eslóganes e íconos para la creación de una imagen y la representación externa.

El fortalecimiento de la cohesión regional es generalmente una tarea para todos los actores políticos, económicos y culturales de la región. Fomenta la autoestima regional y resplandece y promueve hacia afuera.

## Perspectiva

Casi nadie puede saber cómo serán nuestros pueblos y pequeñas ciudades en diez, veinte, treinta o incluso cincuenta años. ¿Prosperarán más aquellos, que hayan realizado la mayoría de los diez puntos descritos? Una mirada al pasado evidencia que, además del cambio de las condiciones, siempre desempeñaban un papel importante las personas, los alcaldes, los dirigentes locales, los consejos municipales, los dirigentes de las asociaciones, etc., que decidieron acerca del estancamiento o crecimiento y sobre la situación cultural y económica del pueblo. Y esto también será cierto en el futuro. Por lo tanto, lo importante son los ciudadanos y los políticos locales. No deberían confiar demasiado en actores externos, en científicos y expertos. Éstos siempre tendrán solo una visión parcial del pueblo, nunca una visión global. Los ciudadanos y los políticos municipales, en cambio, siempre están obligados a una visión integral. Ellos tienen la responsabilidad y la autoridad para el desarrollo cabal del pueblo.

Sin embargo, el territorio rural también requiere de apoyo externo y de autoridades superiores. Por lo tanto, el llamado a la alta política del Estado alemán y de los estados federales es dar una oportunidad, respeto y apoyo a los ciudadanos y políticos activos en los pueblos y pequeñas ciudades, para que éstos no se sientan aislados. Hay suficiente fuerza y potencial en los pueblos y pequeñas ciudades. El territorio rural aporta mucho al bien general del Estado. Por lo tanto, puede esperar un equilibrio entre entregar y recibir.

No solo la ciudad europea, también el pueblo europeo es un modelo de éxito de la historia europea.

# La gran misión municipal de gestión en el territorio rural\*

Hans-Günter Henneke

Pasó mucho tiempo hasta que el cambio demográfico y sus consecuencias, como el descenso de la tasa de natalidad, el envejecimiento y la migración interior, llegó a la conciencia colectiva y sobre todo a la conciencia política. Tras la amplia discusión de este tema en los últimos años, se ha impuesto la percepción general de que la población alemana disminuye y envejece. No existen remedios rápidos en contra de este desarrollo. Incluso una tasa de natalidad estadística de 2,1 niños por mujer, que sería necesaria para estabilizar la población, solo podría invertir la tendencia en sesenta años, ya que los niños que no nacieron en la actualidad, tampoco pueden ser los padres de mañana. Al mismo tiempo, el porcentaje de las personas mayores de 65 años en relación a las personas entre veinte y 65 años aumentará más del doble, pasando de actualmente un 33 por ciento a un 69 por ciento en el año 2060. Son sobre todo las zonas rurales que se ven intensamente afectadas por la regresión de la población. Los pueblos se desocupan, las aldeas son abandonadas y decaen, la canalización y la dotación de médicos de emergencia están

amenazadas por el colapso y los presupuestos municipales continúan su endeudamiento. Por lo tanto, los municipios enfrentan desafíos inmensos, que implican una gran misión de gestión para el futuro. Hay que asumirla de la mejor forma y en el interés de los ciudadanos y seguir insistiendo ante la política nacional y de los estados federales que se mejoren las condiciones legales para poder cumplir con las responsabilidades municipales.

## La especial presión de adaptación de los estados territoriales

La competencia por emplazamientos y trabajadores expertos aumentará considerablemente como consecuencia del desarrollo demográfico. Ya en la actualidad, se puede observar esta tendencia en el reclutamiento de personal docente en los estados federales de Hesse y Brandeburgo. Además, se intensificará la competencia por habitantes y subirán los costos para las ofertas puntuales y las redes de la infraestructura técnica. Este proceso

---

\* Publicado originalmente en: Arbeitskreis Kommunalpolitik (ed.) (2010): Perspektiven für die Stadt-, Regional- und Raumentwicklung. *Im Plenum*. Konrad-Adenauer-Stiftung: Sankt Augustin/Berlin. 93-105.

va acompañado por la diferenciación continua de los mercados inmobiliarios. En general, los estados territoriales son los perdedores con este desarrollo y, por lo tanto, se enfrentan a desafíos y necesidades especiales de adaptación. Sin embargo, a pesar de la menor densidad de habitantes, se mantiene el mandato del derecho constitucional a los distritos administrativos, de mantener en su territorio la calidad de los servicios municipales básicos, como la energía, el agua potable, la eliminación de desechos y agua residual, así como el transporte público.

El problema fundamental en las zonas rurales, especialmente afectadas por el decrecimiento de la población, está en que a pesar del descenso de la demanda cuantitativa por estos servicios básicos, y de su dispareja demanda en el distrito, las exigencias a la calidad se mantienen iguales. Por lo tanto, los ministros del ordenamiento territorial de los estados federales han establecido en las pautas del ordenamiento territorial de 2006, que respecto a la pauta de "asegurar los servicios básicos", se debe realizar una reorientación de las estrategias, normas e instrumentos, con el fin de garantizar también a futuro condiciones de vida equivalentes en todos los territorios del país a través de la dotación de infraestructura adecuada.

## **El cambio de la demanda por servicios municipales**

Estos desarrollos son acompañados por un cambio profundo de la demanda por servicios municipales básicos. Por ejemplo, en el futuro se necesitará una mayor cantidad de instalaciones y ofertas para los adultos mayores, mientras que

disminuye la demanda para niños y jóvenes. A causa de la infrautilización de los establecimientos educacionales surge la necesidad de nuevos conceptos escolares innovadores, con el fin de mantener la alta calidad de la educación, de la formación y del perfeccionamiento en los estados territoriales. Respecto al transporte, sobre todo para las áreas con poca densidad de población, el gran desafío está en asegurar una densa red de transporte público, por ejemplo para el transporte de los alumnos. En casi todas las áreas de los servicios básicos municipales, el desarrollo urbano, regional y de los distritos, tendrá que enfrentar grandes tareas que afectarán de manera sustancial la convivencia de las personas en las futuras décadas.

## **Desarrollo urbano y rural estable**

Al mismo tiempo, se reduce la capacidad de actuar de las administraciones públicas frente a préstamos de tesorería de más de 30 mil millones de euros, que –a pesar del desarrollo positivo del impuesto sobre actividades económicas– abruma de manera duradera a los distritos administrativos, municipios y comunas e impiden el rápido abordaje de los procesos de adaptación de la infraestructura municipal. Otro factor no menor es el éxodo de la generación joven y susceptible de desarrollo de las zonas rurales, que lleva a una reducción de las asignaciones financieras del Estado a causa de la falta de ingresos del impuesto sobre la renta, y aportan en gran medida a la tendencia negativa en algunas regiones periféricas.

Por lo tanto, el objetivo debe ser contrarrestar el éxodo rural y el consecuente abandono de

las áreas económicamente débiles, sobre todo en la Alemania Oriental, mantener el atractivo de estas regiones, generar puestos de trabajo y, naturalmente, ofrecer una infraestructura técnica, social y cultural que atraiga a las personas y las mantenga en el respectivo distrito administrativo. Sobre todo la estructura descentralizada de asentamiento en Alemania alberga una fortaleza, tanto en relación a la identidad regional como al potencial económico. Al fin y al cabo, un 57 por ciento del rendimiento económico alemán proviene de las áreas rurales. Por lo tanto, no es de gran ayuda que incluso se incentive la urbanización con lemas como "¡Vuelvan a las ciudades!". En vez de esto, se debería mantener el concepto del asentamiento descentralizado y contrarrestar la disminución persistente de la densidad poblacional fuera de las conurbaciones y sus alrededores.

Desde luego que tampoco se debe generar un desestabilizador éxodo urbano a favor de los estados territoriales. Más bien, se debe aspirar a un desarrollo estable y equilibrado entre la ciudad y el campo. Si esto no se logra y si continua la migración hacia las ciudades en el grado que observamos en la actualidad, será inevitable tener que retirar parte de la infraestructura en las áreas rurales y construirla nuevamente y con grandes costos en las conurbaciones. Sin embargo, esto no es algo económicamente razonable. Por lo tanto, los incentivos económicos para el cambio del domicilio, que se discutieron durante un tiempo en Brandeburgo, son contraproducentes y causarían transformaciones considerables en la estructura urbana-rural.

## **La cooperación municipal e intermunicipal**

Sobre todo para el desarrollo municipal y regional, estos desarrollos presentan grandes desafíos. Por ejemplo, el transporte, el abastecimiento energético, el desarrollo escolar, el abasto y la eliminación de residuos no se pueden planear, decidir e implementar de forma aislada, sino deberían diseñarse y concebirse de manera integral en conceptos integrados. La creatividad, la cultura de cooperación y la iniciativa propia son algo disponible en los distritos administrativos y ya existen diversos modelos institucionalizados de estructuras regionales, con el desarrollo de unidades administrativas adicionales, como los modelos de colectividad territorial (municipio/distrito administrativo, distritos regionales) o los modelos de asociaciones (asociación económica municipal, asociación regional). El objetivo debe ser la organización eficiente del desarrollo regional con estructuras simples.

Además de las regiones metropolitanas, a nivel nacional hay una fuerte tendencia hacia una mayor cooperación regional, por ejemplo en Westfalia Oriental-Lippe, Hesse del Sur, Westfalia del Sur o en Mecklemburgo Occidental. Sin embargo, en todas estas formas de cooperación intermunicipal hay que tener cuidado que no se pierda de vista o que no se dañe el sistema probado y homogéneo de la organización de la colectividad territorial en ciudades no adscritas a distritos y en distritos, ni la legitimación democrática inherente a ellos.

Sin embargo, en vista a la complejidad de las condiciones locales, al grado de interconectividad, así como a la ubicación territorial, no son

posibles las soluciones generalizadas o unificadas. Más bien, es central una cooperación constructiva. En este contexto, el fomento de la cooperación intermunicipal en sintonía con los principios de la unidad y de la uniterritorialidad de la administración, genera muchas veces posibilidades de evitar aquellas medidas incisivas que transforman al territorio. Además, en casos singulares, se puede considerar tanto a las unidades territoriales institucionalizadas –como la región Hanóver, la región urbana de Aquisgrán o la asociación regional de Sarrebruck– como también la incorporación a grandes distritos rurales de las ciudades no adscritas a distritos y relativamente pequeñas. No aptas, en cambio, son las “formas de organización regional con constitución municipal” en las conurbaciones, que no disponen de suficiente legitimación democrática, ni de proximidad al ciudadano o su identificación con este y, por lo tanto, finalmente no poseen autonomía municipal con poder de gestión.

## Conceptos flexibles

Sin embargo, las adaptaciones serán algo imprescindible, sobre todo en relación a las infraestructuras técnicas, que son afectadas por un alto grado de histéresis de los costes. Interesantes en este contexto son, por ejemplo, los conceptos descentralizados y móviles para el tratamiento de aguas residuales en las zonas con poca densidad poblacional, como las pequeñas plantas depuradoras o las fosas de recolección sin desagüe, aguas que el encargado municipal de aguas residuales transporta a la planta depuradora. Actualmente, también se discute una modificación de los modelos de costos de los encargados municipales de la provisión de agua y

de la eliminación de aguas residuales, con el fin de lograr una mayor transparencia en los valores para estos servicios. Partiendo del gran porcentaje de costos fijos de más del 75 por ciento de los valores totales, una tarifa básica para el uso de la infraestructura de la red debe señalar los cargos fijos en el cálculo de tarifas, aparte de una componente cuantitativa.

Además, desempeñan un papel importante las cooperaciones públicas-privadas (*Public Private Partnership, PPP*), así como las distintas formas de cooperación intermunicipal, con cuya ayuda frecuentemente se puede ofrecer servicios básicos más económicos y flexibles. Como ejemplo, se puede nombrar la centralización de plantas de varios municipios para la eliminación de residuos, a través de las que se puede lograr una disminución de los costos de planificación y de manutención. También el uso compartido de los excesos de capacidad con el municipio vecino puede generar un considerable efecto de disminución de gastos.

Si bien el sector público puede atenuar las consecuencias del cambio demográfico a través de conceptos creativos –por ejemplo en el área del transporte mediante conceptos flexibles de movilización (buses ciudadanos, almacenes móviles, bonos de taxi)– para el distrito administrativo con su obligación de proveer los servicios básicos, de todas maneras no será un juego de suma cero. Más bien confirma el diagnóstico fundamental, de que el suministro de las respectivas ofertas, considerando la disminución de la cifra y densidad de la población, lleva a mayores costos per cápita. Los estudios han demostrado que, por ejemplo en relación a los conceptos de movilización, las formas flexibles de provisión en

las áreas de baja demanda son incluso más caras que el transporte público tradicional, o por lo menos no son sustancialmente más económicas. En el caso de la infraestructura de conductos, tampoco se puede solucionar el problema de la necesidad de retirar trayectos redundantes de la red, que están sujetos a restricciones técnicas. En este contexto, se generan costos de aproximadamente 500 hasta 1.000 euros por metro de canal, que –según las regulaciones del derecho tributario municipal– no pueden cargarse a las cuotas y aportes. Por lo tanto, retirar la infraestructura es caro y más caro aún en el caso de la baja densidad de asentamientos y, como consecuencia, una baja densidad de la infraestructura.

## **La importancia del rendimiento municipal**

Por lo tanto, la consolidación de las finanzas municipales desempeña otra vez un papel destacado en la manutención de ofertas infraestructurales viables en las zonas rurales. Los márgenes financieros de los municipios se deben mantener sobre todo en las regiones periféricas, con baja densidad de asentamientos, económicamente débiles, donde es de fundamental importancia mantener los trabajos existentes y crear nuevas ocupaciones. Solo de esta manera, se puede contrarrestar los movimientos migratorios persistentes, que afectan al territorio rural.

Sin embargo, en este contexto muchas veces faltan simplemente los recursos financieros. El déficit municipal en 2009 ascendió a 7,1 mil millones de euros, mientras que en el año anterior todavía se había registrado un excedente de 7,6 mil millones de euros a nivel municipal. Para el

año 2010, se espera un aumento del déficit a más de 12 mil millones de euros. A esto se suman los préstamos de tesorería, que actualmente ascienden a más de 30 mil millones de euros, de los que un 50 por ciento se puede atribuir al territorio adscrito a distritos. Entre un 70 y un 80 por ciento de los presupuestos de los distritos están destinados al área de los servicios sociales y, como consecuencia, los recursos originalmente libres solo están disponibles de manera muy limitada para la planificación del desarrollo, el fomento económico o el desarrollo del turismo. Además, los distritos se deben preparar para una disminución de los ingresos municipales y asignaciones. Todo esto en el contexto de que –debido al descenso de la cifra de habitantes– no se generará una compensación paralela en los gastos, sino que –en consecuencia del mayor cociente de edad– aumentarán los gastos para los servicios sociales. A esto se suman los problemas estructurales: sobre todo los ingresos fiscales por impuestos sobre actividades económicas, pero también el porcentaje en el impuesto sobre la renta, depende en gran medida del rendimiento económico, mientras que los gastos, sobre todo del sector social, son en gran parte independientes del rendimiento económico y, por lo tanto, representan cargas básicas con correlación negativa.

Hay que considerar estos aspectos adecuadamente, por ejemplo mediante la modificación de los sistemas municipales para la compensación financiera, en el sentido de considerar los mayores costos para una infraestructura técnica en los estados territoriales. Por lo tanto, los estados federales deben aspirar a regulaciones adecuadas para el desarrollo demográfico, que ya no se orienten tanto como en el pasado en la cifra

de habitantes, sino también en el territorio y la densidad poblacional que el distrito administrativo tiene que atender.

A pesar de que el habitante sigue siendo un indicador adecuado para calcular las necesidades financieras de los municipios, hay que renunciar urgentemente a la práctica de ponderar la población de los diferentes estados federales de manera distinta, con el objetivo de lograr una compensación financiera entre los estados federales, que se basa en la suposición de que un aumento de la cifra de habitantes genera un crecimiento desproporcional de la demanda. La gran debilidad de este concepto siempre ha sido la concentración en las grandes ciudades, mientras que no se han considerado las mayores demandas que resultan de una mayor extensión territorial, que son determinantes sobre todo a nivel de los distritos administrativos. Considerando el desarrollo demográfico, la ponderación distinta de la población de los diferentes estados federales, en caso de una disminución de la población, presupone viceversa la disminución desproporcional de la demanda. Es inmanente al sistema que el problema de la histéresis de los costes es aún agravado para los municipios, debido a la disminución desproporcional de los ingresos. Esto lleva a otra exigencia: los sistemas para la compensación financiera deben orientarse, más que en el pasado, en las responsabilidades y menos en la mera cifra de habitantes. Solo de esta manera, se puede cumplir adecuadamente con las diferentes exigencias (mandato de la disponibilidad, aspectos de los servicios básicos, histéresis de los costes, necesidades de reestructuración, etc.). Finalmente, se deben introducir ajustes al sistema de compensación financiera en base al número de habitantes, en analogía por ejemplo

a estados federales como Baviera y posteriormente Baja Sajonia, que introdujeron el llamado factor demográfico.

Otro aspecto importante en este contexto, es el aumento de la libertad en la administración de los ingresos municipales. Los municipios, como responsables de la infraestructura, deben ser facultados para poder financiar y controlar activamente los procesos de adaptación de los servicios básicos municipales, que resulten necesarios por razones demográficas. Para los distritos administrativos, en su calidad de procuradores de la extensa infraestructura municipal, esto significa el discutir, por fin seriamente, la participación fiscal de los distritos, fundamentada por el derecho constitucional. La comisión municipal de finanzas es el lugar adecuado para poner en la agenda este tema de gran importancia para las zonas rurales. Solo si se logra aumentar la libertad de gestión de los municipios respecto a los ingresos y gastos, se puede solucionar en el futuro el problema de los presupuestos permanentemente desequilibrados de muchos municipios y distritos.

### **Mayor responsabilidad municipal en la política de fomento**

Sin embargo, el requisito central para el desarrollo a futuro de un distrito es finalmente la existencia de trabajo y el atractivo general para los individuos y las familias. En este contexto, los recursos estatales de fomento pueden impulsar los potenciales existentes y contribuir a desarrollarlos. Por lo tanto, es imprescindible una política estructural eficaz, tanto por parte de la UE como a nivel nacional. Se debería implementar

una doble estrategia, que por un lado fomente equitativamente los potenciales de crecimiento en todas las zonas de Alemania y, por otro lado, brinde apoyo especial a regiones económicamente débiles, con el fin de lograr acercarlas a un rendimiento económico viable.

Sin embargo, en este contexto se debe considerar que el fomento financiero solo puede ser ayuda para la autoayuda. Hay que evitar una política de la "dictadura de la demanda de los recursos de fomento", que hasta el momento es desgraciadamente una de las principales características del fomento económico estatal. Lamentablemente, de esta manera no siempre se fomentan los proyectos más importantes para el desarrollo de una región, sino solo se apoya lo que está previsto en el catálogo de fomento de los respectivos programas y planes de desarrollo. Si bien este impulso de control jerarquizado asegura, hasta el momento, la distribución de los recursos disponibles, favorece la "dependencia de los recursos de fomento" y no siempre apoya a proyectos deseables desde el punto de vista de la política regional, o bien, transforma la necesidad de los proyectos a un criterio de segundo orden.

Sería posible contrarrestar este desarrollo, por ejemplo, a través de la mayor descentralización posible de las decisiones acerca de la asignación de recursos de fomento. Esto implicaría un mayor control de los municipios y distritos administrativos, con el objetivo de fomentar a aquellos proyectos razonables desde el punto de vista de la política estructural y del municipio. Al fin y al cabo, son los mismos municipios los que conocen mejor sus fuerzas y muchas veces disponen de pautas para su desarrollo económico en las próximas décadas. Es justamente este

poder autónomo de decisión a nivel municipal la única reacción eficaz a los desafíos inmensos del cambio demográfico. Teniendo en consideración los problemas complejos y la heterogeneidad de las estructuras en Alemania, los políticos de todos los niveles jerárquicos buscan la solución en estrategias locales y municipales para la superación de estas enormes necesidades de adaptación. ¿Por qué entonces esto no se debería aplicar también a la política económica, como elemento primordial, plasmado en fomento de empresas?

La Comisión de la UE evidencia en su *Comunicación sobre los resultados de las negociaciones relativas a las estrategias y los programas de la política de cohesión del período de programación 2007-2013* que "los niveles locales y regionales tienden cada vez más a estar mejor situados para conseguir ventajas de los cambios globales". Por esta razón, en el contexto de la tarea colectiva "Mejora de la Estructura Económica Regional" (GRW, por sus siglas en alemán) también es conveniente poner a disposición de las regiones un presupuesto para el fomento regional, que administren autónomamente, y además considerar la posibilidad de experimentar y un fortalecimiento de la gestión regional en un proyecto modelo con plazo hasta el año 2013. De este modo, se logra, a través del presupuesto regional, una flexibilización del uso de los recursos de fomento, que debe desarrollarse por parte de los estados federales en sus normas de fomento. También en relación a la tarea colectiva "Mejora de la Estructura Agraria y Protección Costera" (GAK, por sus siglas en alemán), el Estado alemán se acerca, por lo menos teóricamente, al presupuesto regional. El proyecto concluido "Regiones Activas" del *Ministerio Federal de Alimentación,*

*Agricultura y Protección del Consumidor* llegó, entre otras cosas, a la conclusión de que había que introducir presupuestos regionales intersectoriales, asignando la responsabilidad técnica y la gestión técnica financiera a las regiones. Esto no solo impide la asignación errónea de los recursos financieros, sino también disminuye considerablemente la cuota de errores y evitaría el no aprovechamiento de recursos a causa de una falta de proyectos que se ajusten exactamente a las respectivas características de fomento. La mayor descentralización posible, de la decisión acerca del empleo de los recursos de fomento, garantiza que se apoyen solamente proyectos evaluados como razonables, desde el punto de vista de la política regional, y que se reduzcan los efectos reflejo, ya que no existen características de fomento superiores que determinan el desarrollo del emplazamiento.

## **Mayor financiamiento del fomento regional**

Además, el fomento regional también por su volumen debe ser apto y capaz de apoyar los impulsos económicos en forma eficaz. A fines de la década de 1990, se generó una considerable baja de los recursos de la GRW. El volumen actual solo asciende a 624 millones de euros de recursos estatales, complementados por el cofinanciamiento por la mitad de los estados federales. La GRW, en su calidad de instrumento de fomento para los distritos económicamente débiles –sobre todo en la Alemania Oriental– es de gran importancia y por lo tanto necesitaría de un aumento financiero. Esto también en el contexto de que este instrumento de fomento ganará importancia cuando termine el apoyo estatal

a la inversión a fines de 2013 y, por lo tanto, se debería aumentar su eficiencia.

## **Continuar la política de cohesión de la manera probada a partir de 2013**

También se deben considerar los fondos estructurales de la UE, cuyo período vigente de fomento termina en el año 2013. En 2009 se decidirá la orientación fundamental de la política de cohesión a partir de 2014. En septiembre de 2010, la Comisión de la UE presentará su informe acerca de la auditoría de su presupuesto, que también incluirá información acerca de la futura dotación financiera del fomento estructural. Se esperan borradores de los nuevos decretos para la futura política de cohesión en la primavera de 2011.

En el preludeo de la auditoría del presupuesto, ya se discuten cambios fundamentales de la concepción de la política regional, especialmente de la reducción del presupuesto total. Ésta se debe lograr sobre todo a través de una limitación del fomento estructural a las regiones más pobres, que significaría que, en oposición a la situación actual, solo un cuarto de la población de la UE se beneficiaría de esta política y que Alemania, que actualmente obtiene un fomento total de 26,3 mil millones de euros de recursos de la UE, probablemente ya no recibiría fomento alguno. Al mismo tiempo, se discute el fin del fomento, hasta el momento determinado por un enfoque territorial, y la adaptación de un fomento puramente sectorial, con la argumentación de que de este modo se podría lograr un fomento más metódico, que llevaría a resultados visibles.

En el contexto de estas reflexiones y los efectos fiscales consecuentes, es necesario continuar con la política regional de la UE generalmente exitosa y eficaz, desde el punto de vista de los distritos administrativos. Sin embargo, se debe optimizar y continuar el desarrollo de los instrumentos probados para el cumplimiento de los objetivos de cohesión. También en el futuro, una parte importante del presupuesto de la UE debe ser destinada para las actividades de fomento de la política estructural. La política estructural puede apoyar a los actores municipales vigorosamente para enfrentar los desafíos –que en su mayoría deben ser abordados a nivel local– como la globalización, el cambio climático, el desarrollo demográfico o el abastecimiento energético, y gestionarlos de la mejor manera en el interés de las personas en los municipios.

Para los considerables procesos de adaptación necesarios en este contexto, tanto en relación al cambio estructural económico, como en el abastecimiento de las personas en las zonas rurales con servicios de infraestructura social, técnica, del transporte y cultural, el fomento estructural europeo es un importante instrumento de apoyo. Sin él, no se puede realizar la mayoría de las inversiones que siguen siendo imperiosas.

Desde el punto de vista de los distritos administrativos, ha respondido bien y debería mantenerse el existente sistema de fomento de la política estructural de la UE, que se divide en tres objetivos. De esta forma, es más apto para ajustarse también a futuro y a nivel europeo, a las persistentes diferencias entre las distintas regiones y a las diferentes necesidades de fomento

que resultan de ellas. El anterior establecimiento de las distintas áreas de fomento garantiza desde un principio una clara determinación del volumen y del tipo de fomento y, por lo tanto, crea seguridad de planificación para todos los involucrados.

En este contexto, el objetivo de un fomento regional europeo debe seguir siendo –y con mayor intensidad– disminuir y equiparar las diferencias de las regiones respecto al desarrollo económico y social. En la implementación de esta política, se debe garantizar un fomento equitativo del territorio rural en comparación con los asentamientos urbanos, que considere de manera adecuada el gran potencial económico del territorio rural.

Por otro lado, hay que rechazar la llamada renacionalización de la política estructural. Con la concentración de los recursos de fomento en las regiones más pobres de Europa, se generaría la eliminación del objetivo de la competencia (objetivo n.º 2). El fomento estructural es de importancia destacada para la integración europea y, por lo tanto, para las áreas económicamente débiles en todos los Estados miembros. Esto, por ningún motivo debe transformarse en un tipo de compensación financiera europea que se centre en un mecanismo de redistribución de los países ricos a los países pobres. Más bien, el concepto inherente al objetivo de competencia, de brindar impulsos activos en las áreas de la innovación, del crecimiento y de la ocupación en toda Europa, es uno de los pilares fundamentales de la política europea y fue nuevamente fortalecido tanto por el Tratado de Lisboa como por la estrategia “Europa 2020”.

---

## Conclusión

Todo lo anterior evidencia: los distritos administrativos y los municipios deben asumir en los próximos años y décadas una misión de gestión demasiado grande tal vez, con el fin de mantener atractivo el ámbito de vida de las personas en los municipios, asegurar, pero también ajustar, las ofertas de los servicios básicos, fomentar la creación y el aseguramiento de puestos de trabajo y, en general, enfrentar adecuadamente los cambios demográficos. Quedó evidenciado por el análisis anterior que todo esto solo se puede lograr con el apoyo de la política nacional, de los estados federales o de la UE. Otra verdad, que en el futuro se impondrá como percepción general, es que estos cambios y ajustes inminentes nos mostrarán que en muchas áreas se han alcanzado los límites del crecimiento, que el estándar de vida no puede seguir aumentando infinitamente y que nos veremos en la obligación de cuestionar algunas costumbres apreciadas y evaluarlas en vista a las condiciones diferentes. Sin embargo, no es algo que deberíamos temer, ya que justamente de esta presión de adaptación inevitable nacen la creatividad y nuevas ideas, para ofrecer a las personas en las zonas rurales también en el futuro un hogar, así como para asegurar su rendimiento económico y con eso su prosperidad.

---

# El cambio estructural de la economía hacia la economía del conocimiento

Un desafío para las ciudades y las regiones\*

Hans Joachim Kujath

## De la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento

Las sociedades modernas se caracterizan por un profundo cambio estructural, que se deja describir como el traspaso de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento. En tiempos de una mayor presión competitiva sobre las empresas, ciudades y regiones enteras, los actores sociales y políticos tienen la responsabilidad de fomentar y diseñar el desarrollo decididamente hacia una sociedad del conocimiento. Esto involucra especialmente al nivel local, en el que se manifiestan todas las diferentes dimensiones de esta transformación. Los actores locales de la ciencia, de la política, de la administración y de la sociedad civil son exigidos para enfrentar estos procesos de transformación de manera previsoramente.

En el centro de esta transformación está la reforma de la economía. Varios de los sectores tradicionales y nuevos de la industria y de los servicios constituyen actualmente el núcleo de una nueva economía del conocimiento, que se ha

transformado en un nuevo sostenedor del crecimiento económico, que promete prosperidad, el aumento de los ingresos y un alto nivel de ocupación. Pero también la mayoría de los otros sectores, que por sí solos no son motores de la innovación económica, solo podrán sobrevivir si se transforman en sectores con un alto grado de conocimiento y renuevan este conocimiento continuamente. El conocimiento se transforma en un factor de producción central de la economía, en un bien intangible (mercancía) y en un servicio. El conocimiento se vuelve un factor competitivo determinante. Esto genera preguntas acerca de la educación y el aprendizaje, así como de los canales de transferencia del conocimiento de sus distintos dominios a la economía local y regional. A pesar de la creciente importancia del conocimiento y de la economía del conocimiento, se sabe relativamente poco acerca de la forma en que se organiza esta economía, cuáles son los factores que influyen en sus éxitos y fracasos, o bien en su dinámica, y cuáles son las formas de expresión que adopta la economía del conocimiento en el territorio geográfico.

---

\* Publicado originalmente en: Arbeitskreis Kommunalpolitik (ed.) (2010): Perspektiven für die Stadt-, Regional- und Raumentwicklung. *Im Plenum*. Konrad-Adenauer-Stiftung: Sankt Augustin/Berlín. 31-51.

Por lo tanto, me quiero aproximar en varias etapas a la economía del conocimiento, a su dinámica del desarrollo, a sus exigencias al territorio urbano y a las consecuencias para la política local que resultan de ella. Primero me dedicaré al cambio estructural de la economía del conocimiento y la relacionaré con la competitividad de las regiones. Seguiré con un análisis diferenciado de la economía del conocimiento, de la que se deducen sus especializaciones. En base a los datos regionalizados de la estadística de ocupación, analizaré finalmente las pautas de la distribución territorial de la economía del conocimiento con la ayuda del análisis cluster. Para ello, se divide a la economía del conocimiento en cuatro sistemas parciales funcionales, con los que se pueden comprobar pautas de la especialización regional y el surgimiento de un nuevo sistema urbano en la economía del conocimiento. Finalmente, realizaré algunas reflexiones acerca del control municipal de los caminos del desarrollo de la economía del conocimiento.

## **Nuevas áreas de la economía del conocimiento**

La economía basada en el conocimiento –la economía del conocimiento– ya no se centra en el procesamiento de un producto. Los progresos en la productividad y el crecimiento económico ya no se logran solo a través del aprovechamiento máximo de las economías de escala, de recursos baratos, una mano de obra disciplinada y económica y una “taylorización” de la organización del trabajo. Más bien es el capital intelectual, el

que determina el desarrollo de la empresa, su crecimiento, el desarrollo de su valor y la elección de su emplazamiento.

En la actualidad, el conocimiento se usa y se sigue desarrollando consciente y profesionalmente como recurso en todos los campos de acción económicos imaginables. Los aspectos centrales en este contexto son los conocimientos, la creatividad de los trabajadores del conocimiento, así como la capacidad de las empresas de adaptar su conocimiento y generar de los diferentes conocimientos nuevos productos y servicios útiles. El éxito de la economía o del trabajo del conocimiento está en su trabajo sistemático en la identificación de los problemas y su solución, así como en el corretaje de relaciones (investigadores, diseñadores, desarrolladores de software, ingenieros, publicistas, asesores, desarrolladores de proyectos, informáticos, etc.). La reflexividad y el trabajo sistemático de investigación caracterizan al trabajo del conocimiento. Como consecuencia de él, se aceleran los ciclos de innovación en la economía y se generan continuamente nuevos bienes –enriquecidos con las últimas ideas– con el fin de lograr ventajas temporales en el conocimiento.

El conocimiento constituye, cada vez en menor grado, un valor absoluto y se transforma en un valor relativo (en forma de una ventaja en el conocimiento), que solo se puede utilizar temporalmente y que posterior a este tiempo pierde drásticamente de valor. Debido a la continua revisión e innovación en el trabajo del conocimiento, el conocimiento profesional hoy en día solo tiene un

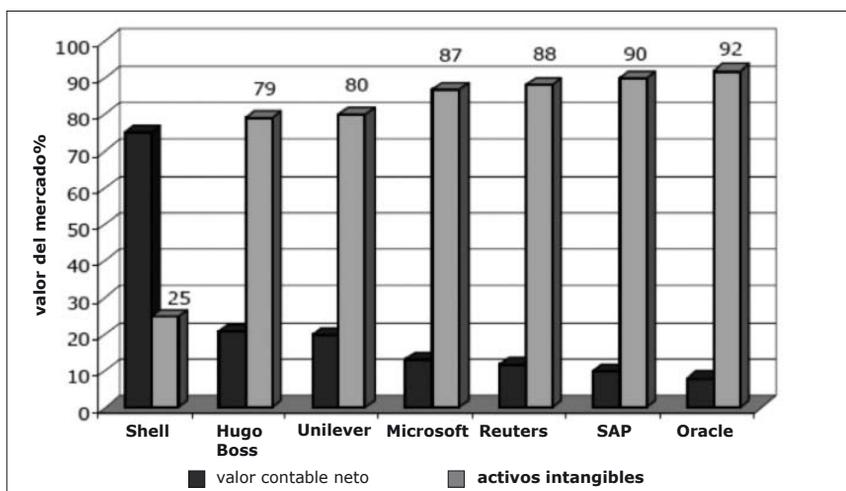
---

<sup>1</sup> Willke, Helmut: *Systemisches Wissensmanagement. – 2., edición renovada – Stuttgart: Lucius und Lucius, 2001.*

tiempo medio de vida estimado de tres a cinco años, en muchas áreas de la tecnología es incluso más corto. Por lo tanto, la generación, la aplicación y la revisión de los componentes del conocimiento se han transformado en elementos integrales de su producción<sup>1</sup>. Una mirada a los porcentajes del capital real y del

capital intelectual en las empresas cotizadas en la bolsa, puede proporcionar una impresión acerca de la creciente dependencia de las empresas de su base de conocimiento y de su inseguridad de poder seguir desarrollando esta base de forma dinámica durante un plazo más largo (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1: Porcentaje del capital intelectual en el valor de una empresa**



Fuente: Helin, Andre: *Quality and Measurement of Intellectual Capital at an Accounting Firm supplying an Intellectual Product*. En: Kwiatkowski, Stefan / Stowe, Charles (edición): (2001): *Intellectual Product and Intellectual Capital*. - Varsovia: Leon Kozminski Academy of Entrepreneurship and Management, 2001. - p. 237-271, aquí p. 247.

En el cuadro, se comparan los valores contables de las empresas (que incluyen sobre todo los valores reales) con su valor de mercado. La diferencia se atribuye al capital intelectual o al conocimiento existente en la empresa.

Si observamos la dimensión territorial de este proceso, se evidencia la gran importancia de la localidad o de la región como base del conocimiento. La base del conocimiento se refiere (1) al gran poten-

cial de conocimiento y de la experiencia de la población activa de una región (capital humano), que sigue desarrollándose durante los procesos de trabajo. Este conocimiento está ligado a personas y se caracteriza por un fuerte vínculo territorial. Esto se refiere (2) a los esfuerzos de investigación y de desarrollo de las empresas, así como de las universidades e instituciones científicas públicas, anclados en la región, a través de los que se elaboran nuevas soluciones. Además, son de gran

importancia (3) los esfuerzos de educación y de perfeccionamiento en la región, no solo desde el punto de vista técnico, sino también en vista a la capacidad de actuar en contextos interculturales y globales. Finalmente, son sumamente valiosas (4) las redes internacionales del sistema regional del conocimiento, ya que brindan nuevos aportes de conocimiento, que incentivan los procesos de aprendizaje de los actores regionales.

Se debilitan aquellas regiones que no cuentan con una base del conocimiento de acuerdo con estándares internacionales, que se puede vincular al conocimiento local específico y muchas veces implícito (componente local del conocimiento). Por lo tanto, son más propensas a riesgos especiales del desarrollo, ya que como consecuencia limitan las posibilidades de las empresas locales para procesos de aprendizaje y de innovación, para adquirir nuevos conocimientos y, por lo tanto, para su éxito económico. Las regiones exitosas y competitivas, en cambio, disponen de una base de conocimiento diferenciada, que como respuesta a los distintos desafíos económicos se deja reconfigurar y, con eso, abre nuevos campos de innovación y de crecimiento. Las regiones de este tipo se caracterizan por una gran flexibilidad y capacidad de adaptación, es decir, ofrecen a las empresas una gran diversidad de

opciones para reunir los conocimientos más variados para las distintas tareas, productos y servicios innovadores.

En general, las grandes ciudades y sus zonas de influencia (regiones metropolitanas policéntricas) son vistas –también por su atracción de personas altamente calificadas– como un tipo de región en el que se logran más fácilmente las exigencias, rápidamente variables, a la movilización de nuevos conocimientos y en el que las perspectivas económicas del desarrollo hacia una economía del conocimiento son especialmente favorables. En el debate académico, estas regiones son denominadas como *sticky places* de la economía del conocimiento, por un lado porque permiten a los actores establecer contactos personales con otros actores mediante pocos esfuerzos de búsqueda, y por otro lado, porque estas regiones urbanas ofrecen una gran diversidad de opciones respecto a los interlocutores y fuentes de conocimiento, que se pueden aprovechar para la conexión interdisciplinaria del conocimiento<sup>2</sup>. Por consiguiente, las regiones metropolitanas parecen favorecer el intercambio y la aplicación de conocimiento en múltiples sentidos, ya que ofrecen la cercanía física entre los sostenedores del conocimiento, en combinación con una gran riqueza de recursos, que se puede aprovechar para compartir el conocimiento así como para los

<sup>2</sup> Véase Allan, John: *Power/economic, knowledge: symbolic and spatial formation*. En: Bryson, John R. / Daniels, Peter W. / Henry, Nick / Pollard, Jane (edición): *Knowledge, space, economy*. – Londres; Nueva York: Routledge, 2000. – p. 15-33.

<sup>3</sup> Véase Romer, Paul M.: *Endogenous Technological Change*. En: *Journal of Political Economy*, 98 (1990) 5, p. 71-102; Malecki, Edward J.: *Creating and sustaining competitiveness: local knowledge and economic geography*. En: Bryson, John R. / Daniels, Peter W. / Henry, Nick / Pollard, Jane (edición): *Knowledge, space, economy*. – Londres; Nueva York: Routledge, 2000. – p. 103-119; Dybe, Georg: *Regionaler wirtschaftlicher Wandel. Die Sicht der evolutivischen Ökonomie und der „Neuen Wachstumstheorie“*. – Münster, etc.: Lit, 2003. – (Stadt- und Regionalwissenschaften; 2) y Kujath, Hans Joachim: *Die neue Rolle der Metropolregionen in der Wissensökonomie*. En: *ibidem* (edición): *Knoten im Netz. Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie*. – Münster, etc.: Lit, 2005. – p. 23-64. – (Stadt- und Regionalwissenschaften; 4).

procesos de aprendizaje y de innovación<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva, las nuevas tecnologías de comunicación y de transporte no contrarrestan las tendencias de aglomeración, sino incluso apoyan la posición destacada de los emplazamientos metropolitanos. Éstos se desarrollan debido a su gran demanda de contactos y relaciones globales con los prominentes empalmes infraestructurales de la telecomunicación y del transporte. De esta manera, se pueden destacar como empalmes de los flujos globales del conocimiento, como foros del conocimiento y de la información, en los que se reúne el conocimiento distribuido a nivel global<sup>4</sup>.

Sin embargo, solo existen unos pocos estudios que se dedican a la pregunta por el papel de las regiones urbanas menores, situadas en regiones rurales entre regiones metropolitanas<sup>5</sup> y todavía no existen conocimientos reales acerca de las regiones rurales. Generalmente, se asume que pierden en la competencia con las regiones metropolitanas, ya sea porque la poca extensión de su base del conocimiento no permite la creación de clusters económicos competitivos basados en el conocimiento o ya sea porque su gran dependencia de un sector económico –y muchas veces incluso de un cliente global (por ejemplo, la construcción de máquinas, los proveedores de la industria automotriz)– genera un efecto lock-in, que obstaculiza el desarrollo de nuevos productos y servicios para la adaptación a los mercados con rápido crecimiento. Por lo tanto, se asume

una creciente jerarquización territorial, que va acompañada por la concentración territorial continua, en las regiones metropolitanas y sus alrededores, de los servicios que requieren en gran medida de conocimiento y de producción con alto grado de investigación.<sup>6</sup>

Sin embargo, esta evaluación es contradecida por la diversidad y flexibilidad de la economía, que caracterizan a los focos sectoriales, sobre todo en muchas regiones rurales de Alemania. En ellas, se encuentran por un lado industrias relativamente resistentes a las crisis, como la ingeniería médica (Tuttlingen) y, por otro lado, muchas empresas del área de la alta tecnología, como la construcción de máquinas especiales, que frecuentemente no tienen competencia en sus respectivos segmentos, es decir, que están en una posición de monopolio en los mercados globales. Además, en las regiones de este tipo hay muchas veces una concentración de empresas medianas, que progresivamente aumentan su participación en los mercados globales y que –gracias a su producción en pequeñas series– muchas veces pueden adaptarse mejor que los grandes consorcios multinacionales, a los flujos variados de la demanda global. Por lo tanto, el problema de las regiones rurales y sus ciudades no es tanto su menor especialización tecnológica-económica, sino más bien el tener que asegurar el necesario desarrollo de calificación de su población activa, es decir, una base del co-

<sup>4</sup> Véase Malecki, Edward J.: *Creating and sustaining competitiveness: local knowledge and economic geography*. En: Bryson, John R. / Daniels, Peter W. / Henry, Nick / Pollard, Jane (edición): Knowledge, space, economy. – Londres; Nueva York: Routledge, 2000. – p. 103-119.

<sup>5</sup> Aring, Jürgen / Reuther, Iris (edición): *Regiopolen. Die kleinen Großstädte im Zeitalter der Globalisierung*. – Berlín: Jovis, 2008. – (Jovis Diskurs).

<sup>6</sup> Véase Thierstein, Alain: *Die Krise: Bleibende Herausforderungen für die Wirtschafts- und Strukturpolitik*. En: *RegioPol – Zeitschrift für Regionalwirtschaft*, 3 (2009) 2, p. 41-51, aquí p. 49.

nocimiento suficientemente amplia y dinámica. Esto significa que solo aquellas regiones, que se destacan al mismo tiempo como emplazamiento de educación y de investigación, por ejemplo también a través de la descentralización de las universidades, y que emprenden grandes esfuerzos para retener a los altamente calificados en la región, también tienen una oportunidad a largo plazo de sostenerse como emplazamiento estable de la economía del conocimiento. Las estrategias regionales del desarrollo en las regiones rurales hoy en día se enfocan sobre todo en poner a disposición mano de obra calificada según el cluster específico, es decir, fomentar un contingente regional de mano de obra altamente calificada y crear espacios para la combinación de diferentes tipos de conocimiento de los distintos sectores y establecimientos del conocimiento como impulsores de la innovación.

## Los sistemas parciales de la economía del conocimiento

Sin embargo, la economía del conocimiento no se remite a un área económica homogénea, caracterizada por exigencias uniformes al emplazamiento y estructuras análogas de interconexión. Más bien podemos observar una separación funcional de las actividades de la economía del conocimiento, que va acompañada de la separación territorial del sistema de emplazamiento y –debido a que la economía del conocimiento es un fenómeno urbano– de una redefinición de las

funciones económicas de muchas ciudades.<sup>7</sup>

Para comprender mejor el papel de la economía del conocimiento respecto a la competitividad de las ciudades y regiones, es necesario determinar sus pautas de especialización. En este contexto hay que considerar las distintas formas del conocimiento, que determinan de diferentes maneras las distintas áreas de la economía del conocimiento, por ejemplo el conocimiento científico-tecnológico (conocimiento causal-analítico), el conocimiento de la organización y de la gestión (conocimiento procedimental) y el conocimiento creativo (conocimiento concepcional). Dentro de las respectivas áreas específicas de la economía del conocimiento, se puede asumir una ponderación variada de estas formas del conocimiento y, por ende, también se puede asumir efectos específicos del conocimiento y de su aplicación que determinan al territorio.

Si observamos más detalladamente los contenidos y estructuras de la economía del conocimiento, se pueden identificar sistemas parciales fundamentales, que engloban a los diferentes sectores, según los distintos tipos del conocimiento implementado en servicios y productos, así como según el tipo de obtención, uso y aplicación del recurso del conocimiento.<sup>8</sup>

Estos sistemas parciales describen –transversalmente a los sectores– las especializaciones en los campos específicos de competencias y del conocimiento o en clusters económicos intersectoriales,

<sup>7</sup> Véase Kujath, Hans Joachim / Schmidt, Surtje: Wissensökonomie und die Entwicklung von Städtesystemen. Working Paper des IRS. – Erkner: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, 2007. – [http://www.irs-net.de/download/wp\\_staedtesysteme.pdf](http://www.irs-net.de/download/wp_staedtesysteme.pdf) [01.06.2010].

<sup>8</sup> *Ibidem*.

determinados por los dominios del conocimiento<sup>9</sup>. Según estas reflexiones, la economía del conocimiento se puede dividir a grandes rasgos en cuatro sistemas parciales:

*Las empresas de servicios orientadas en las transacciones:* se dedican a transacciones económicas al interior de las empresas y entre empresas, por ejemplo, la obtención y el procesamiento de información, los servicios de financiamiento, la asesoría legal, la asesoría económica, los análisis de mercado, el marketing, etc. Las empresas más importantes se organizan a nivel global a través de sucursales o empresas socias y asesoran a los actores globales. Sin embargo, la mayoría de ellas son activas a nivel nacional y se especializan en funciones de intermediación y preparación de decisiones dentro de los respectivos sistemas legales y normativos, sistemas de contabilidad y culturas nacionales. En los casos en que asumen funciones de intermediación que trascienden las fronteras nacionales, muchas veces cuentan con un sistema de sucursales o empresas socias, que tienen su sede en las metrópolis del respectivo país.

*La industria de información y de los medios:* desarrolla productos del conocimiento como prototipos, cuya reproducción y venta electrónica son fáciles, como por ejemplo software, música, medios de imágenes, diseño, publicidad, juegos electrónicos, comercio electrónico, etc. Parte de ella es también el ámbito de la industria cultural y creativa, muy discutido en la actualidad. Además de presentaciones de teatro y música, que

siempre son únicos, el conocimiento en forma codificada y muchas veces digitalizada se transforma en un bien comercializable, que en contraposición a los servicios, se deja almacenar, archivar y transportar fácilmente. Sin embargo, en su forma digitalizada también es muy fácil de copiar. De este problema sufre especialmente la industria musical, ya que solo logra en parte proteger sus productos con una protección segura anticopias. A pesar de los problemas de protección de la propiedad de los bienes digitalizados, la industria de la información y de los medios pertenece a las áreas económicas que registran un fuerte crecimiento. Ejemplos de sus productos son las plataformas para el comercio electrónico, los sistemas digitales de logística y de adquisición, el software empresarial, el software de aplicación y, sobre todo, la producción de contenidos de la industria de los medios informativos. En la industria de la información y de los medios informativos pueden generarse grandes empresas (consorcios de medios y de software) con actividad internacional.

*Las empresas de alta tecnología:* se caracterizan por su capacidad de integrar nuevos conocimientos e innovaciones a la producción, por ejemplo en la ingeniería médica, la ingeniería informática, la tecnología de comunicación, la biotecnología, pero también en ámbitos como la industria automotriz, cuyos productos contienen porcentajes cada vez más altos de conocimiento innovador. En este tipo de empresas, el porcentaje de trabajadores altamente calificados en general es extremadamente alto. Pero también existen

---

<sup>9</sup> Véase Duranton, Gilles / Puga, Diego: From sectoral to functional urban specialisation. En: Journal of Urban Economics, 57 (2005) 2, p. 343-370 y Stein, Rolf: Economic specialisation in metropolitan areas revisited: transactional occupations in Hamburg, Germany. En: Urban studies, 40 (2003) 11, p. 2187-2205.

áreas de producción altamente estandarizadas, por ejemplo la industria automotriz, que se caracteriza por una gran cantidad de trabajadores de baja calificación. A pesar de esto, también en esta área existen productos que reúnen un alto grado de conocimiento, lo que se evidencia en los enormes esfuerzos que se invierten en la producción de prototipos, en la conceptualización y en la configuración de los procesos de producción.

*Las empresas de servicio orientadas en la transformación:* están estrechamente relacionadas con la producción industrial y sirven como proveedores en las áreas de la innovación de productos y de procesos. Apoyan a la transformación de recursos materiales y de conocimiento en nuevos productos durante los procesos de producción y cubren el amplio campo del desarrollo y del perfeccionamiento de productos, del desarrollo de nuevos procesos tecnológicos de producción, de la aplicación de nuevos materiales, del desarrollo de modelos de productos, especificaciones del diseño industrial, etc. Los proveedores de servicios de este tipo aprovechan de que las empresas productoras disponen de cada vez menos capacidades y que temen los crecientes costos y riesgos asociados a ciertas áreas de la investigación, del desarrollo y del diseño. En consecuencia, se genera la especialización de empresas, que ponen sus servicios a disposición de numerosos clientes. Parte de estos servicios son, cada vez en mayor grado, los servicios de investigación y de desarrollo, del desarrollo y del perfeccionamiento de productos, nuevos procesos de producción, diseño industrial, planes de producción y de marketing. Las empresas productoras, por su lado, también se especializan y se concentran en áreas esenciales de la producción, de la

comercialización y de la organización de redes entre las empresas involucradas en el desarrollo y en la producción.

## **El retrato territorial de la economía del conocimiento**

De las reflexiones teóricas sobre la generación y difusión del conocimiento entre los distintos sistemas parciales de la economía del conocimiento, se puede concluir que los grandes centros urbanos, pero también muchas ciudades pequeñas y medianas, se benefician del cambio estructural hacia la economía del conocimiento y probablemente formarán un nuevo sistema urbano. Para comprobar esta hipótesis, se ha estudiado empíricamente los sistemas parciales respecto a sus pautas de emplazamiento y su dinámica de desarrollo territorial. Para este fin, se analizó la estadística alemana de la población activa sujeta a pagar el seguro social entre 1998 y 2006. En analogía a las listas del NIW/ISI, se realizó una clasificación de las ramas económicas en los cuatro sistemas parciales de la economía del conocimiento. Como criterios elementales, se aplicaron el porcentaje, que tiene la investigación y el desarrollo en el volumen de negocios de las empresas (a partir del 3,5 por ciento) así como el porcentaje de empleados altamente calificados (a partir del 7 por ciento). En sentido territorial, los datos estaban disponibles a nivel de los distritos y las ciudades no adscritas a distritos.

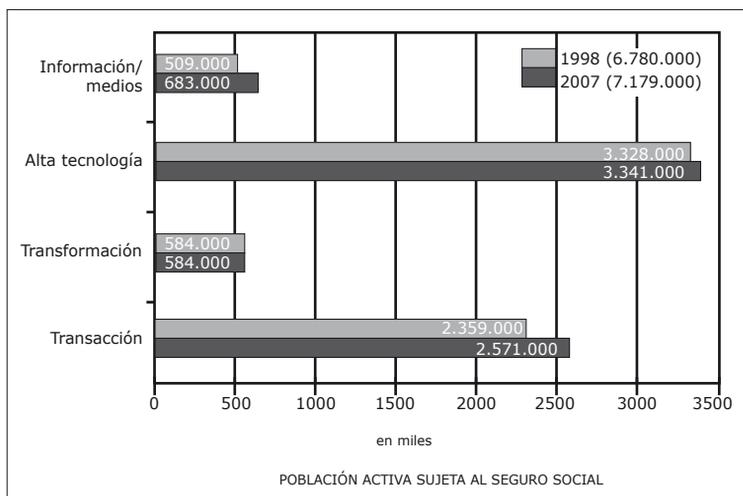
No se consideraron aquellas áreas económicas bajo control público o instituciones fuertemente determinadas por la influencia pública, como colegios, universidades y el sistema de salud, a pesar de que ellas también se fundamentan en el

trabajo del conocimiento. Sin embargo, debido a la influencia pública, su organización, su elección del emplazamiento y su comportamiento de interacción y de comunicación están determinados por las premisas políticas, de modo que la transformación del territorio económico –que en estos ámbitos de la economía del conocimiento es causada por los mercados– se distorsiona en gran medida a causa de la influencia política-administrativa.

Por lo tanto, los sistemas parciales de la economía del conocimiento, responsables por la transformación dinámica del sistema urbano, involucran aproximadamente a un 25 por ciento de toda la población activa sujeta al seguro social

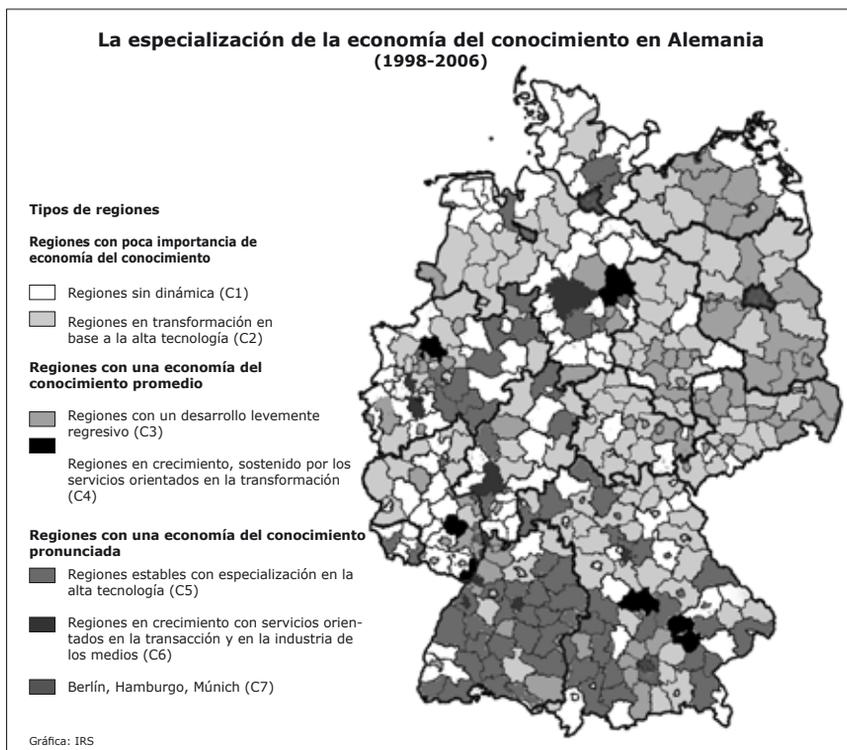
en la República Federal de Alemania. Sin embargo, la estadística evidencia que en los grandes centros metropolitanos este porcentaje aumenta a un 50 por ciento de toda la población activa sujeta al seguro social. En general, se puede asumir –sobre todo considerando la población activa que no aparece en la estadística de los trabajadores sujetos al seguro social– que más de la mitad de toda la población activa se dedica a actividades del trabajo del conocimiento. Las cifras más altas de ocupación se encuentran en los sistemas parciales de la industria de alta tecnología. El mayor crecimiento de la ocupación se registra en la industria de la información y de los medios, seguida por los proveedores de servicios orientados en la transacción (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2: La población activa sujeta al seguro social en la economía del conocimiento**



Fuente: Bfa, cálculos propios.

### Cuadro 3: la especialización de la economía del conocimiento en Alemania



Fuente: Agencia del Trabajo, cálculos propios.

Con el fin de determinar las pautas que rigen la distribución territorial de los sistemas parciales de la economía del conocimiento y su dinámica, se reunieron –en el marco de un análisis de factores y de cluster– una serie de indicadores individuales a los sistemas parciales y se complementaron con indicadores de la dinámica de la economía del conocimiento. De esta manera, es posible representar la distribución territorial de la economía del conocimiento y de sus sistemas parciales en sus

diferentes expresiones y así generar un cuadro territorial total de la economía del conocimiento. La base del análisis cluster son un total de ocho elementos identificados a través de un análisis de factores, con los que se realizó un análisis cluster de todos los distritos y ciudades no adscritas a distritos de Alemania<sup>10</sup>. Este análisis permitió asignar las regiones y ciudades alemanas a los tipos determinados por la economía del conocimiento con características similares, los clusters.

<sup>10</sup> Se utilizó un procedimiento cluster jerárquico, el método de Ward.

En este análisis se determinó en total a siete clusters con delimitación regional, que se dejan atribuir a tres grandes grupos, que

tienen una importancia variada para la competitividad regional (véase el cuadro 3 y la tabla 1).

**Tabla 1: Tipología territorial de cluster**

Cluster	Especialización de la economía del conocimiento	Dinámica total de la economía del conocimiento (sin el aumento de especialización)	Especialización	Dinámica de la especialización
<b>Regiones con poca importancia de economía del conocimiento</b>				
sin dinámica	-	-		
en transformación	-	++		+ (AT)
<b>Regiones con una economía del conocimiento promedio</b>				
levemente regresiva	+ / -	-	(TF)	- (TF)
en crecimiento	+	+++	TF	++(TF)
<b>Regiones con una economía del conocimiento pronunciada</b>				
estable	++	+	AT	+ / -
creciente	+++	+	TA, IM, WB	+ / -
Múnich	+++	+	TA, TF	+ / - (TA), - (TF)
Hamburgo	++(+)	++	TA, IM, WB, (TF)	+ / - (TA), - (IM), + (TF)
Berlín	+ / -	+ / -	TF, (TA)	+ / - (TF), + (IM)

Fuente: Evaluación IRS.

### Regiones con poca importancia de economía del conocimiento

En este grupo hay dos clusters (C1, C2), de los que uno presenta una dinámica de desarrollo hacia la alta tecnología, sin embargo, desde un nivel muy bajo. Ambos clusters muestran una escasa especialización de la economía del conocimiento. Desde el punto de vista territorial, se evidencia que existen relativamente pocas áreas del primer cluster, es decir, la pauta regional de la economía del conocimiento no es determina-

da por contrastes extremos. Las regiones sin dinámica se hallan en su mayoría en las zonas rurales periféricas sin grandes ciudades (en el Noreste de Baja Sajonia, en la Antepomerania Oriental y en partes de Renania-Palatinado). Sin bien estas regiones también son determinadas por la economía del conocimiento en su calidad de "regiones de aplicación", por ejemplo en el turismo y en la aplicación médica, hasta el momento casi no han aportado a la transformación hacia la economía del conocimiento y están en riesgo de quedarse atrás.

### **Regiones con una economía del conocimiento promedio**

Sobre todo en la Alemania Oriental y en algunos territorios clave de la Alemania Occidental, se encuentran los clusters de este grupo. Cuentan con un nivel promedio en la especialización de la economía del conocimiento, muchas veces vinculada a las industrias de alta tecnología y los servicios de transformación relacionados a ella (C4). Generalmente, se trata de regiones –sobre todo en la Alemania Oriental– que se hallan en un cambio estructural y paulatinamente sientan las bases para una industria de alta tecnología independiente (C3).

### **Regiones con una economía del conocimiento pronunciada**

En este grupo se reúnen las regiones económicamente estables y crecientes en tres clusters complementarios. El cluster C5 comprende aquellas regiones en las que la industria de la alta tecnología desempeña un papel destacado. Parte de él son muchas regiones rurales con sus pequeñas y medianas ciudades, sobre todo en el Sur de Alemania, pero también hay una serie de emplazamientos en el Norte. Podemos observar una combinación entre la especialización a la industria de alta tecnología y a los servicios de transformación. Como ejemplos, se puede nombrar a Fürth, Heilbronn, Karlsruhe y Landshut. Pero también se encuentran regiones con una sola especialización de la economía del conocimiento, en la mayoría de los casos en la industria de la alta tecnología. Esto es el caso de las conocidas regiones de alta tecnología de Baden-Wurtemberg, pero también de algunas regiones industriales en otras partes de Alemania, como por ejemplo Emden, Cassel,

la región de Wartburg y Wolfsburg. En varias regiones, la economía del conocimiento se especializa además en el área de los servicios de transformación.

En el segundo cluster, se reúnen las grandes ciudades con sus alrededores, en las que las especializaciones de la economía del conocimiento generalmente se caracterizan por una mezcla de servicios de transacción, servicios de transformación y de la industria de la información y de los medios (C6). En algunas regiones urbanas, se encuentran incluso especializaciones –en conjunto con una alta dinámica económica– en los cuatro sistemas sectoriales de la economía del conocimiento, por ejemplo en las ciudades de Darmstadt y Stuttgart así como en el distrito administrativo de Múnich. Como resultado de esta especialización tan variada, en estas regiones también hay un porcentaje muy alto de trabajadores en la economía del conocimiento en comparación con otras partes de Alemania. Pero también aquellas regiones con muy altos cocientes de emplazamiento en tres de los cuatro sistemas parciales, se pueden calificar como altamente diversificadas en su especialización de la economía del conocimiento. Las grandes regiones urbanas se especializan en su mayoría en las áreas funcionales de la economía del conocimiento orientadas en los servicios (servicios orientados en la transacción, servicios orientados en la transformación, industria de la información y de los medios). En unas pocas ciudades como Brunswick y Leverkusen, la diversidad funcional resulta de la especialización en el área de la alta tecnología y los servicios de transformación, en combinación con una de las otras dos áreas de servicios de la economía del conocimiento. Generalmente, todas las regiones

que pertenecen a este cluster, se caracterizaron durante el período del estudio por una tasa de ocupación y una dinámica de crecimiento promedio o muy alta en la comparación alemana. Una posición destacada en la economía del conocimiento tienen las metrópolis Múnich, Berlín y Hamburgo (C7), en las que más de la mitad de la población activa trabaja en la economía del conocimiento.

## **Un nuevo sistema urbano determinado por la economía del conocimiento**

La tipología destaca que en Alemania existen dos grupos de ciudades con especial determinación por la economía del conocimiento, que se pueden dividir según sus cifras de habitantes. El primer grupo comprende a las metrópolis grandes y medianas, que en su mayoría se destacan como centros de primera (*global cities*) y de segunda categoría (*sub-global cities*) en la economía orientada en los servicios de transacción así como en la industria de los medios y también en los servicios orientados en la transformación, que implican una intensa investigación. Las ciudades que encabezan este tipo de cluster son centros líderes de la economía del conocimiento, con especiales focos de especialización. Si bien predominan los servicios orientados en la transacción, se distribuyen en diferentes campos (por ejemplo, los servicios financieros y la asesoría económica en Fráncfort del Meno, la asesoría empresarial y los servicios de ingeniería en Múnich). A cierta distancia le sigue el grupo de las metrópolis más pequeñas y ciudades medianas, que no poseen un perfil especial de la economía del conocimiento, que no pueden competir económicamente o que basan su

éxito económico en un camino de desarrollo en las diferentes áreas de las industrias de alta tecnología. Al observar todo el sistema urbano constituido por los tipos de cluster en Alemania, se vislumbran dos nuevas estructuras del sistema urbano que son determinadas por la economía del conocimiento:

La primera configuración territorial son las regiones de megaciudades policéntricas y determinadas por la economía del conocimiento, en las que está presente de forma territorial una división funcional entre los servicios basados en el conocimiento, las industrias de la alta tecnología, así como las industrias de la información y de los medios. Estas regiones son unidas por un sistema urbano regional, que se integra al sistema urbano nacional y global a través de un *hub* metropolitano, un centro de servicios orientados en la transacción. El sistema urbano regional consiste de ciudades autónomas, especializadas en la economía del conocimiento, que están interconectadas a través de una red de relaciones con estructura jerárquica. Las grandes regiones como Múnich/Baviera del Sur, la Región Rin-Meno, partes de la región Rin-Ruhr, Hanóver-Brunswick-Gotinga así como las regiones Nuremberg y Stuttgart, representan una gran diversidad de la economía del conocimiento, que incluye, además del centro líder en servicios, a diversas ciudades vecinas con sus propias especializaciones. Éstas están mutuamente relacionadas al interior de la región y, a la vez, están insertas en redes nacionales y globales: "In this manner, global city-regions come to function increasingly as the regional motors of the global economy, that is, as dynamic local networks of economic relationships caught up in more extended worldwide webs of interregional competition

and exchange.”<sup>11</sup> En el mapa de clusters, esta diversidad de la economía del conocimiento al interior del sistema urbano, que se organiza alrededor de las ciudades centrales, se evidencia en la gran densidad territorial de los diferentes tipos de cluster. En la región de megaciudades Hanóver-Brunswick-Wolfsburgo-Gotinga se encuentran los cuatro tipos de cluster relevantes para la economía del conocimiento. Ocurre lo mismo en la región Rin-Meno y Rin-Neckar, así como en la gran región Múnich/Baviera del Sur. Otras grandes regiones son menos diversas. Esto es por ejemplo el caso de Hamburgo y Berlín y, a menor escala, de Nuremberg y Stuttgart. En los preceptos alemanes para la política del desarrollo territorial de las Regiones Metropolitanas Europeas (*Europäische Metropolregionen, EMR*) se recoge esta tendencia de la formación de regiones de megaciudades policéntricas de forma más o menos perseverante y se considera en las estrategias del desarrollo regional que trascienden las corporaciones locales.<sup>12</sup>

La segunda configuración territorial, específica de la economía del conocimiento, se encuentra en amplios sectores del territorio rural. En las zonas intermedias, entre las regiones metropolitanas ampliadas y sus ciudades, se encuentran también cada vez más empresas de la economía del conocimiento, pero difieren principalmente con las regiones metropolitanas en

que la economía del conocimiento consiste casi exclusivamente de plantas de producción de la alta tecnología. Muchas de las ciudades en estas regiones son sostenidas por una base económica relativamente fuerte, que se fundamenta en la tradición manufacturera y que actualmente cuenta con el conocimiento técnico para asegurar, en muchos casos, su ventaja comparativa en áreas escogidas de la alta tecnología. Sin embargo, esta limitación a una gama poco amplia de la economía del conocimiento, evidencia un potencial de recursos relativamente limitado en las áreas de la ciencia, de la educación y del capital humano, así como también en la disponibilidad, lo que limita las posibilidades de la interconexión del conocimiento, del aprendizaje y de las innovaciones. Al final esta limitación de elegir solo un camino de la economía del conocimiento –que se halla en una etapa de transformación dinámica– representa un gran riesgo para las empresas afectadas y sus regiones de emplazamiento.

El análisis de Alemania en su conjunto, que considera las correlaciones en grandes territorios, evidencia que las pequeñas y medianas ciudades con desarrollo en la economía del conocimiento forman corredores del desarrollo entre los centros líderes y las regiones de megaciudades, en los que se alinean como empalmes de la economía del conocimiento. Se muestran tres corredores de este tipo:

---

<sup>11</sup> Véase Scott, Allen J. / Agnew, John / Soja, Edward W. / Storper, Michael: *Global City-Regions*. En: Scott, Allen J. (edición): *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford, etc.: Oxford Uni. Press, 2001. – p. 11-32, aquí p. 20

<sup>12</sup> Véase Fürst, Dietrich: *Metropolregionen, Wissensregionen und Governance*. En: *Raumforschung und Raumordnung*, 66 (2008) 3, p. 219-229 y Kujath, Hans Joachim / Pflanz, Kai / Stein, Axel / Zillmer, Sabine: *Raumentwicklungspolitische Ansätze zur Förderung der Wissensgesellschaft*. – Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2008. – p. 11-16. – (Werkstatt: Praxis; 58).

- un amplio corredor caracterizado por la alta tecnología desde Karlsruhe a través de Stuttgart, Ulm, Augsburg, Ingolstadt y Múnich hasta Salzburgo;
- el eje del Rin desde Basilea a través de Karlsruhe, el Área Rin-Meno y Renania hasta Holanda, con una densidad única de sectores parciales de la economía del conocimiento;
- un corredor desde la Región del Ruhr a través de Hanóver hasta Brunswick y Wolfsburgo.

Mediante la configuración territorial de las especializaciones de la economía del conocimiento, se evidencia la estructura de estos grandes territorios con sus ciudades: las grandes ciudades metropolitanas constituyen centros dominantes dentro de un amplio contexto regional de las ciudades. Las ciudades entre estas regiones complementan, en su calidad de centros medianos en áreas rurales, las regiones de megaciudades y se especializan muchas veces en la educación, la ciencia y las industrias de alta tecnología. Forman empalmes independientes, que son determinados por la economía del conocimiento, y que están interconectados globalmente en su respectiva área de especialización, pero a la vez dependen puntualmente de los servicios concentrados en los grandes centros. En este aspecto se basan recientes conceptos de la política del desarrollo territorial, que propagan una cooperación entre la ciudad y el campo o comunidades de responsabilidad, que involucren grandes territorios en forma de cooperaciones urbanas regionales, como elemento de un desarrollo territorial equilibrado.<sup>13</sup> Los resultados del análisis cluster muestran además que el

Sur de Alemania –sobre todo Baden-Wurtemberg y grandes partes de Baviera del Sur– está cubierto en su totalidad por un sistema de pequeñas ciudades con una economía del conocimiento pronunciada, también al exterior de las zonas de influencia de las ciudades líderes. En el paisaje de la economía del conocimiento de la Alemania Oriental, en cambio, solo se encuentran algunas islas de la economía del conocimiento, como Berlín, y algunas otras ciudades importantes para la economía del conocimiento.

## **Caminos municipales hacia la economía del conocimiento**

Del análisis cluster se dejan determinar el grado, el tipo y la dinámica de la inclusión de las ciudades y regiones en la economía del conocimiento, de lo que también se pueden sacar algunas conclusiones para el futuro de las ciudades y de sus regiones.

Es de esperar que las regiones que ya son económicamente fuertes –sobre todo los emplazamientos metropolitanos de servicios– se puedan basar en potenciales de innovación y bases de conocimiento altamente desarrolladas, que abran suficientes opciones a la economía regional para una superación de la crisis económica impulsada por la innovación (C6, C7). Estas opciones se encuentran sobre todo en la mayoría de las grandes ciudades, ya que en ellas existe una gran diversidad del conocimiento ligada al nivel local, representada por

<sup>13</sup> Beirat für Raumordnung: Empfehlung des Beirates für Raumordnung „Umsetzung der Territorialen Agenda (TA)/ inkl. Verantwortungsgemeinschaft“ (ratificado en la reunión del 14 de julio de 2008). – [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1056443/Empfehlung-zur-Umsetzung-der-Territorialen-Agenda-](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1056443/Empfehlung-zur-Umsetzung-der-Territorialen-Agenda-)

---

las personas altamente calificadas de las más diversas disciplinas que viven en ellas, por la diversidad de sectores y el paisaje diferenciado de la educación y de la investigación. Esta diversidad en el conocimiento especializado ofrece innumerables puntos de partida para nuevas combinaciones del conocimiento que generan innovaciones. Por lo tanto, para aquellas empresas afectadas por la crisis económica, se ofrecen posibilidades de desarrollar nuevas vías de comercialización y de comunicación y de generar nuevos productos y servicios.

Además, las grandes ciudades también están insertas en las redes interregionales y globales del conocimiento, que aseguran una permanente alimentación con nuevos conocimientos, por ejemplo a través de la migración de expertos a la región. Una constelación semejante ofrece un ambiente favorable para innovaciones, la fundación de nuevas empresas y para la atracción de empresas de otras regiones, sobre todo en el área de los servicios, con intenso uso del conocimiento, de la industria de la información y de los medios.

No existen condiciones favorables similares en el cluster de las regiones rurales de alta tecnología (C5). En ellas, los desarrollos se fundamentan en una base de conocimiento menos amplia, que las empresas y el sector público deben cuidar y perfeccionar permanentemente. El desafío en este contexto consiste en que las industrias de alta tecnología también deben generar, como consecuencia del aumento de la presión de la competencia internacional, nuevos puestos de trabajo de más calidad en los servicios relacionados a la transacción y a la transformación y en la industria de la información y de los medios. En

el curso de este proceso de adaptación, aumenta la necesidad de investigación y de servicios de la industria de alta tecnología, lo que conlleva a la transformación de su base de conocimiento y requiere de considerables y repetitivas adaptaciones en la calificación de la población activa en estas regiones (cambio de las prioridades en la educación y en la formación así como en el perfeccionamiento). Las nuevas interrelaciones de las bases del conocimiento, por ejemplo de la mecánica con la electrónica, de la construcción de máquinas con aplicaciones de cerámica, de la construcción de máquinas con la acústica, del conocimiento del cliente con el conocimiento del proveedor, contribuyen a un perfeccionamiento de las industrias de alta tecnología, impulsado por la innovación, y exigen a la vez que los trabajadores amplíen y profundicen su propia base del conocimiento (por ejemplo, los mecatrónicos). Una función destacada, para el perfeccionamiento de las bases del conocimiento enfocadas en la alta tecnología, tienen los institutos superiores técnicos, que principalmente se centran en la ingeniería técnica y en las matemáticas y que también se establecen cada vez más en emplazamientos descentrales (muchas veces como sucursales) dentro de un cluster tecnológico o de conocimiento. Se autodefinen como centros regionales de innovación y de servicios, con misiones de investigación y de educación complementarias para el perfeccionamiento y la diversificación del camino de innovación, tomado por la economía de alta tecnología regionalmente especializada.

Frente al éxodo de las personas jóvenes, el envejecimiento y el decrecimiento de la población, la vinculación de las personas a su región se convierte en una tarea central en las regiones

rurales. Esto hace necesario el diseño de las condiciones locales para elevar la calidad de vida y fortalecer el vínculo emocional a lugares, redes sociales y empresas. Por ejemplo, las empresas intentan crear un vínculo temprano con las personas jóvenes a través de contratos, prácticas profesionales, etc. y, de este modo, mantener una plantilla creativa y calificada a través de las generaciones. En general, las perspectivas de la economía del conocimiento en las ciudades pequeñas y medianas de las regiones rurales no se pueden dar por sentadas, sino que requieren, sobre todo en vista a la calificación y el perfeccionamiento del potencial de la población activa, de un apoyo público permanente.

En las ciudades de las regiones económicamente débiles del primer y segundo grupo de clusters (sobre todo C2, C3, C4), especialmente en la Alemania Oriental, el desarrollo de la economía del conocimiento como estrategia para salir de la periferia económica, no es posible sin la creación de condiciones favorables por parte del sector público. Si bien existen facilidades para el desarrollo de nuevos sectores, esto supone la preexistencia de una base de conocimiento adecuada, que se siga perfeccionando y que pueda sostener el proceso de la renovación económica. No se podrá realizar esta renovación sin eliminar algunos tabúes, ya que en muchas de estas regiones la base del conocimiento existente se debe reorientar hacia nuevas posibilidades de aplicación completamente distintas. A pesar de que en algunas regiones se ha logrado crear nuevos focos industriales en el área de las energías renovables en los últimos años, los éxitos iniciales en estas regiones sólo se podrán estabilizar, si tanto el sector público, como el sector privado siguen perfeccionando sistemáticamente la

base de conocimiento del nuevo emplazamiento de producción (cluster económico) a través de la educación, la investigación y el desarrollo. Si la política para el apoyo de clusters económicos regionales en el pasado apuntaba sobre todo a fomentar conexiones entre las empresas (cadenas específicas de valor de los sectores; asociaciones de producción en el sentido de la política industrial), las estrategias actuales pretenden sobre todo poner a disposición mano de obra calificada para el cluster específico, es decir, fomentar un contingente regional de mano de obra altamente calificada y crear posibilidades para la combinación de diferentes conocimientos en distintos sectores, así como la creación de establecimientos de investigación como forjadores de la innovación.

En este contexto, la gestión del conocimiento –que hasta el momento se practica sobre todo a nivel de empresas– adquiere un nuevo significado. A nivel local, debe ayudar a convertir a la región en un depósito de conocimiento y un espacio de interacción o “arena del conocimiento”. Además, significa incentivar procesos regionales de aprendizaje a través de la reunión de conocimiento regional. La gestión del conocimiento sirve para la creación de canales de transferencia, que trascienden los límites del respectivo sistema parcial de la economía del conocimiento: la creación de *plataformas* de cooperación regional o de la participación regional en el conocimiento.



# La industria cultural

## El capital no descubierto de las comunas y regiones\*

Michael Söndermann

### I. La transformación del término compuesto de la cultura y de la industria

#### Cultura o industria

La cultura y la industria generalmente son vistas como ámbitos contradictorios. La cultura, así se dice, produce significado, mientras que la industria produce bienes y servicios con fines de lucro. Según esta interpretación, la cultura abarca a la producción de música, literatura, artes plásticas y escénicas, así como la educación y facilitación cultural. En la mayoría de los casos, es financiada por el Estado, ya que no logra sostenerse económicamente. La industria se dedica a productos y servicios exclusivamente desde el punto de vista de propósitos económicos. Según esto, la cultura no tendría un valor en sí para la industria, solo le sería interesante en el caso de generar ingresos directos o a través de subsidios. En este sentido, la cultura y la industria parecen dos conceptos contradictorios, en base a una imagen muy específica de la cultura: aquella cultura sostenida por el sector público o

por lo menos fomentada por él. Son los típicos ámbitos culturales que comprenden, en primer lugar, al teatro, a los museos, a las orquestas, etc., en segundo lugar, a la educación cultural masiva con la escuela de música y la escuela de artes, la sociocultura y las universidades populares y, en tercer lugar, el fomento individual de artistas y otros proyectos particulares en las distintas disciplinas. O se trata de cultura o de industria, pero ambos conceptos en conjunto no parecen tener sentido.

Sin embargo, en la realidad, contraposiciones semejantes ya se han atenuado hace tiempo. De forma muy natural, se habla en numerosos debates de la cultura como factor económico. Se ha vuelto un aspecto importante para el emplazamiento, la imagen, la creatividad y el desarrollo para los ámbitos más diversos. Los cálculos de la rentabilidad indirecta o de la importancia económica proporcionan argumentos para distintos propósitos y grupos meta. La cultura necesita apoyo para que continúe su fomento estatal y esto no solo se refiere a ayudas financieras sino, en mayor grado aún, de apoyo en la legitimación,

---

\* Publicado originalmente en: Arbeitsgruppe Innenpolitik (ed.) (2006). *Materialien für die Arbeit vor Ort 32*. Konrad-Adenauer-Stiftung: Sankt Augustin/Berlín.

ya que va en descenso la percepción social de la cultura como un campo independiente que no requiere de una fundamentación especial. Es algo que los políticos y analistas culturales y algunos analistas económicos interesados ya han reconocido años atrás y, en consecuencia, han desarrollado argumentos de apoyo. La cultura es evaluada desde el punto de vista económico, con el fin de demostrar que –de manera directa e indirecta– también genera efectos económicos. Finalmente, se necesita convencer a los funcionarios políticos financieros y presupuestarios de seguir con el financiamiento público que la cultura requiere. Con eso, la relación entre la cultura y la industria aún no ha cambiado realmente, sino solo la fundamentación de la cultura. Ahora requiere de su legitimación económica.

### **Cultura e industria**

En la actualidad, el debate cultural ya ha alcanzado otra etapa de la realidad. Los argumentos de legitimación ya no bastan por sí solos. Hay que explorar nuevos recursos financieros o aprovechar los existentes de manera más efectiva. Llegó la hora del patrocinio cultural y de la gestión cultural. Todos los que se han dedicado a la crisis financiera, que desde hace algún tiempo afecta de manera persistente a los presupuestos públicos, saben que la cultura fomentada por el Estado requiere de un nuevo fundamento económico amplificado. Una estrategia de solución se concentra –además del mecenazgo privado– sobre todo en las empresas económicas. La economía con sus recursos financieros brinda “ayuda al desarrollo cultural”. Sin embargo, no presta esta ayuda de forma altruista, sino recibe algo en cambio, por ejemplo la mejora de su imagen corporativa.

La producción de significado de los artistas debe crear un valor agregado intangible para las empresas o sus productos. Justamente esto pretende el patrocinio cultural, a través de la generación de relaciones de intercambio entre la cultura y la industria. El patrocinio cultural de la economía aporta desde hace años aproximadamente con un tres a cuatro por ciento del total del financiamiento cultural público. Sin embargo, el debate público acerca del patrocinio cultural y el interés del público especializado de la cultura y de los medios de comunicación en las empresas involucradas, parecen alcanzar temporalmente más del cincuenta por ciento. Visto de esta manera, las relaciones de intercambio entre la cultura y la industria todavía están un poco desequilibradas y el término “ayuda al desarrollo cultural” todavía se usa de manera más bien irónica. Pero por lo menos la cultura hoy en día ya no teme a una instrumentalización por parte de la industria. Avanza el acercamiento entre la cultura y la industria.

Otro aspecto que se vuelve cada vez más importante para la cultura es la llamada gestión cultural. El conocimiento empresarial, que puede ligar las perspectivas de la economía de mercado a las condiciones del desarrollo artístico-cultural, se ve cada vez más incluido en la cultura, en los teatros, museos, escuelas de música y otros ámbitos del sector cultural. En este contexto, no es un absoluto que el empresario más exitoso es el que logra la mayor rentabilidad económica con un producto. En la práctica, son justamente aquellos empresarios, que apoyan las producciones artísticas de excelencia o el trabajo cultural calificado, los que –en conjunto con los instrumentos de la economía de mercado– aseguran las mayores oportunidades de sobrevivencia para

el sector cultural. La combinación de la cultura y de la industria se da en este contexto a través de la adaptación de las técnicas de gestión.

Finalmente, todos estos tipos de argumentación y perspectivas se basan en la imagen de la cultura detallada arriba. Siempre se refiere al sector cultural que genera arte y cultura "difícil", que no puede imponerse en el mercado. En la literatura específica, esta parte del sector cultural es definida como la parte pública y sin fines de lucro de la cultura.

Vista de esta forma, la relación entre la cultura y la industria debe extenderse. Además de los dos vínculos legítimos cultura o industria, así como cultura e industria, existe un tercero: la cultura como parte de la industria. Según esto, la cultura no aparece como contradicción a la industria, tampoco se beneficia de la conexión de dos sistemas distintos, sino la cultura se genera a través de la industria.

### **Cultura a través de la industria**

Realmente novedoso es el enfoque del sector cultural con el concepto de la industria cultural. La industria cultural se concentra en aquellas partes del sector cultural que incluyen a gestores culturales privados. Se trata de cómo se puede lucrar con el arte y la cultura. Todas las empresas, que se dedican con fines de lucro a la producción artística y la facilitación cultural y/o la difusión de bienes y servicios mediáticos, son empresas de la industria cultural. La combinación de los términos cultura e industria es un compuesto artificial, relativamente novedoso, que se encuentra desde inicios de los años 90 en el debate cultural alemán. En otras partes del mundo existen

términos parecidos desde hace décadas, como en Francia (*industries culturelles*), Gran Bretaña (*creative industries*) y también en Canadá (*arts and culture industries*).

Y si bien en Alemania el concepto de la industria cultural es nuevo, su tema no lo es en absoluto. Todos conocemos el mercado literario, el mercado del arte, la industria musical, con la industria discográfica y la producción de instrumentos musicales, así como la industria cinematográfica. Por lo tanto, es evidente la existencia de segmentos específicos del sector cultural que deben ser vistos como parte del sector privado. Estos segmentos en su gran parte tienen una correlación estrecha con el segmento público y sin fines de lucro de la cultura. El comercio de libros se complementa con las bibliotecas, las tiendas especializadas en la venta de instrumentos musicales son indispensables para las escuelas de música y existen estrechas relaciones de intercambio entre las galerías, las asociaciones artísticas y los museos de arte. Las orquestas con financiamiento público, la radiodifusión del derecho público, los gestores privados de conciertos y la industria discográfica también generan en parte relaciones simbióticas.

Ya en esta pequeña enumeración de las relaciones recíprocas entre el sector cultural público y privado, se vislumbra la creciente importancia de aclarar las relaciones "capilares" del sector cultural. Las estructuras filigranamente ramificadas del sector cultural son sensitivas a cualquier cambio menor. Por ejemplo, las reducciones periódicas del presupuesto de adquisición en las bibliotecas públicas generan pérdidas considerables en las ventas del comercio local de libros. Las más afectadas son las pequeñas librerías

---

que dependen en gran medida de las decisiones de la política cultural sobre las bibliotecas. Muchas veces, las cadenas funcionales de este tipo aún no son tema en las oficinas culturales.

### **Las profesiones culturales como área clave del sector cultural**

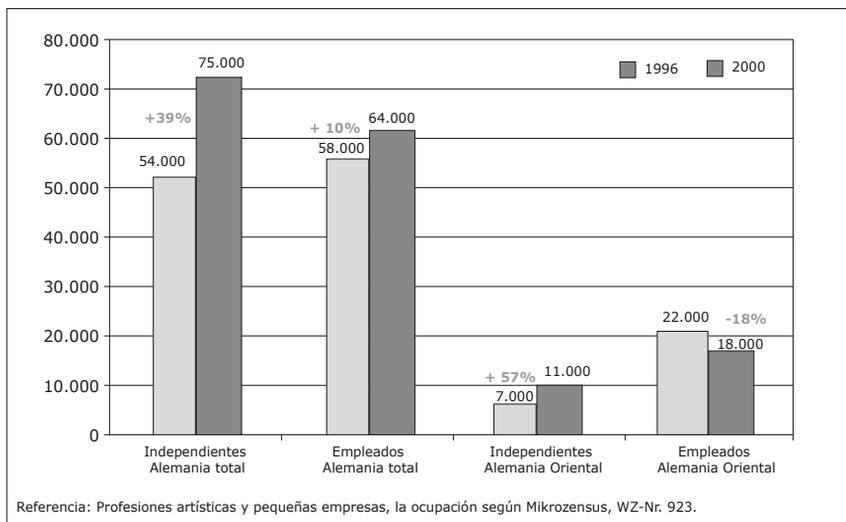
Un argumento importante para una nueva consideración de la industria cultural son los mismos artistas. Desde hace tiempo que muchas profesiones artísticas y culturales solo pueden existir gracias a la existencia de puestos de trabajo, tanto en el sector cultural público y sin fines de lucro, como en el sector cultural privado. Además, se percibe una intensificación del cambio de campo ocupacional de las profesiones culturales. Mientras que hasta principios de los años 90, el sector cultural público fue la principal fuente de trabajo para las profesiones culturales en la República Federal de Alemania previa a la reunificación –aproximadamente dos tercios de los músicos profesionales, de los artistas plásticos y escénicos, de los escritores/autores y de los artistas de radio tenían puestos de trabajo en el sector cultural público o sin fines de lucro– la tendencia se ha trasladado hacia el sector privado y el trabajo independiente. A principios del año 2000, menos de la mitad de las personas en las profesiones culturales mencionadas se desempeñaban como empleados dependientes.

El sector cultural público pierde su importancia central para los artistas. Es paulatinamente reemplazado por la actividad orientada en proyectos de la industria cultural, que muchas veces es de un carácter precario. Las

ofertas de trabajo contratado para artistas se reducen permanentemente, mientras que por otro lado, el número de artistas que se forjan una existencia como independientes aumenta constantemente, a pesar de las condiciones mucho más difíciles. El desplazamiento del potencial artístico hacia el agente económico independiente es innegable.

Por lo tanto, la escena artística no solo vive del fomento público, sino también de la industria cultural y esta tendencia va en aumento. Especialmente importante en este contexto es el papel que desempeña la llamada pequeña industria cultural, ya que ella asume el riesgo de acoger las obras de artistas y llevarlas a la comercialización. Muchos autores no podrían producir sin el apoyo de editoriales pequeñas, dispuestas a asumir riesgos, o sin las oportunidades de trabajo en las empresas mediáticas. Los músicos encuentran cada vez menos trabajos en el sector público y sí lo hacen en el sector privado o forman conjuntos musicales independientes. Gran parte de los artistas plásticos no se descubrirían sin el papel de intermediador que desempeña el mercado privado de las galerías. Los artistas escénicos y de radio trabajan cada vez con mayor frecuencia –además del sector cultural público– en el mercado cinematográfico, televisivo o publicitario.

**Cuadro 1: la ocupación en la "pequeña" industria cultural**



Fuente: Mikrozensus 1995, 2000, Destatis; cálculo propio del grupo de trabajo "Arbeitskreis Kulturstatistik", 2005.

## II. Tendencias actuales en la industria cultural alemana: resultados empíricos

Todavía existen muy pocos datos de la industria cultural a nivel urbano o municipal para poder generar un cuadro suficientemente empírico acerca de los perfiles de la industria cultural en el área local-regional. A pesar de que existen los primeros estudios empíricos para las ciudades de Aquisgrán, Berlín, Colonia o la ciudad de Zúrich en la vecina Suiza y Viena y Linz en Austria, a causa de las perspectivas específicas no sirven para un análisis comparativo. Algo similar ocurre con los informes de la industria cultural en los estados federales alemanes, que por lo menos generan un aumento del interés para este campo. Por lo tanto, debemos remitirnos a una

perspectiva nacional, que ojalá pueda complementarse en publicaciones posteriores por informes explícitos de experiencias en las ciudades y regiones.

La mayor fuerza de la industria cultural alemana es su diversidad económica y cultural. Los estudios empíricos evidencian que en todos los sectores culturales aumenta especialmente el número de las microempresas, pequeñas empresas y empresas unipersonales. Esta tendencia parece ser posible desde que las nuevas posibilidades tecnológicas y económicas de equipamiento y de producción se han reconocido y aprovechado con mayor intensidad en los sectores culturales. Sobre todo las nuevas condiciones tecnológicas han fomentado la conciencia de que deben existir elementos conjuntos en los mercados

relacionados. La característica común de estos sectores y mercados es el factor de la "cultura en un amplio sentido". Ésta abarca desde la idea individual artística y de la producción original, a través de las artes aplicadas y el comercio cultural con la cultura de masas, hasta la difusión de bienes culturales en los medios masivos.

A esto pertenecen las ramas económicas con orientación estrictamente comercial, tales como los conjuntos musicales, los estudios de grabación, los sellos discográficos, las editoriales y la producción discográfica, los vendedores de libros y de implementos musicales, los comerciantes del arte y las galerías, las agencias de conciertos, los actores cinematográficos, los productores de cine y los cines, las oficinas de arquitectura y los estudios de diseñadores, los talleres artísticos, las oficinas de autores o de periodistas, las agencias de servicios culturales, etc.

El procedimiento más común para describir la industria cultural es enumerar los sectores particulares. Los siguientes siete sectores económicos, clasificados según su rama, pertenecen actualmente al sector clave de la industria cultural:

- La industria musical y teatral.
- La edición.
- El mercado del arte.
- La industria cinematográfica.
- La industria de radiodifusión.
- La arquitectura.
- La industria del diseño.

Otro atributo característico de los sectores de la industria cultural es que ya solo se pueden comprender como sectores transversales, es decir, la industria cultural es un conglomerado de distintas

ramas económicas del sector de la producción y de los servicios así como del sector del comercio. En esto se diferencia fundamentalmente de los sectores de la industria tradicional, como por ejemplo el sector automotriz o químico, que pertenecen a ramas económicas homogéneas del sector productivo. A la vez, la industria cultural es relacionada con la industria mediática o la industria de las tecnologías de información, que también ya solo se pueden describir como estructuras sectoriales transversales.

### **¿La industria cultural en el campo de tensión del sector creativo?**

La característica más importante para la comprensión del modelo de la "industria cultural" es su calidad de sistema abierto. Justamente la ventaja de muchos trabajadores independientes y de las pequeñas empresas, está en que pueden acoger las tendencias culturales y reaccionar de forma rápida y flexible a los cambios en el mercado y eso la convierte en una característica fundamental de la industria cultural. Por lo tanto, también existen numerosas superposiciones e interfaces con áreas cercanas o más amplias, como por ejemplo con el concepto de *Creative Industries* (especialmente según la concepción angloamericana) o el sector cultural público (especialmente según la tradición de la Europa continental).

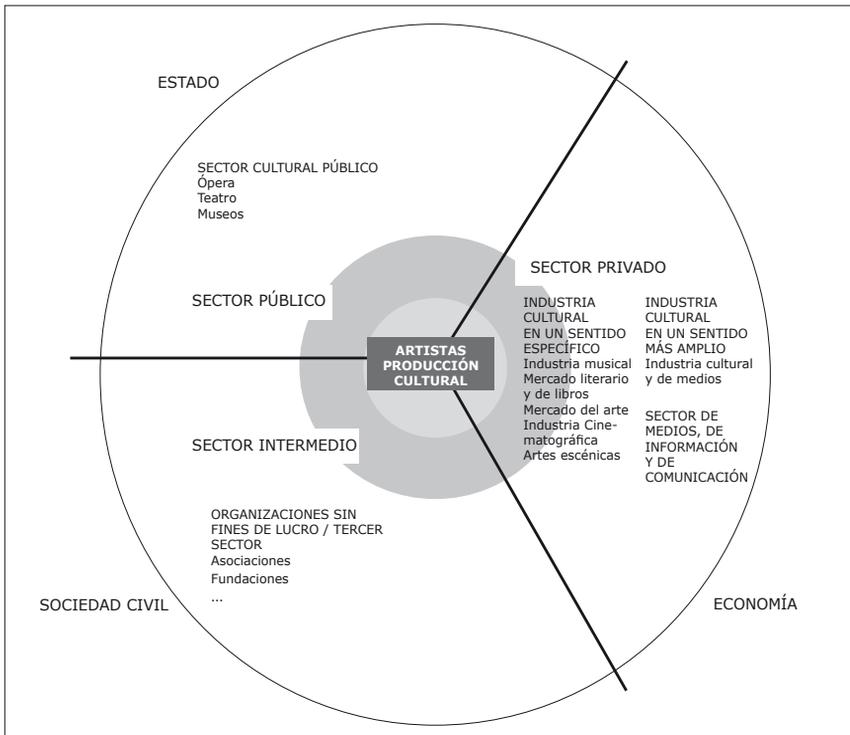
En el modelo de las *Creative Industries*, es central el factor de la creatividad como punto de partida de productos y servicios específicos del sector. Las ideas artísticas y culturales y los productos populares se combinan con la creatividad tecnológica, innovadora y científica. Los sectores particulares de la industria cultural

son reunidos por ciertas áreas económicas, como por ejemplo, la publicidad, la multimedia o las industrias del software y de los videojuegos, en una estructura creativa económica más amplia. Según esta concepción, la industria cultural es el núcleo central de la industria creativa. La industria creativa, por su lado, es absorbida por la estructura aún más grande de las industrias del copyright. Está es la concepción angloamericana.

Otra interfaz resulta de la relación de la industria cultural con el sector cultural público. Según

el modelo suizo de tres sectores, el sector cultural se divide en un sector público, uno de utilidad pública y otro económico. Mientras que los primeros dos sectores pertenecen a la cultura sin fines de lucro, el tercer sector es visto como "cultura orientada en el lucro" o "cultura comercial", denominada como "industria cultural". Los sectores están relacionados en un sistema de intercambio "capilar". La industria cultural se basa en los potenciales de creatividad de las áreas culturales públicas y sin fines de lucro y los retroalimenta de manera innovadora, por lo menos en el caso ideal.

**Cuadro 2: El "modelo de tres sectores" del sector cultural**



Fuente: Schweizer Kulturwirtschaftsbericht 2003, editado por: Hochschule für Gestaltung und Kunst Zürich.

## **Delimitación empírica cuantitativa de la industria cultural**

El presente resumen de los datos estadísticos de referencia de la industria cultural, consiste principalmente de estimaciones, que se basan en la evaluación de las estadísticas económicas oficiales. El modelo de delimitación de la industria cultural se desarrolló en analogía a modelos existentes. Para este fin, se utilizaron sobre todo los modelos de Renania del Norte-Westfalia ("Kultur- und Medienwirtschaft"), Gran Bretaña ("Creative Industries"), Francia ("Industrielles culturelles"), Suiza ("Kulturwirtschaft") así como de la Comisión de la UE/EUROSTAT ("sector cultural").

Los cinco modelos comprenden los siguientes sectores núcleos de la industria cultural:

1. Las editoriales (editoriales de libros, de prensa, de discografía y de música).
2. La industria cinematográfica (producción de películas, producciones televisivas y de vídeos, arriendo, venta, cines).
3. La industria de radiodifusión (radiodifusión privada, televisión).
4. La música, las artes visuales y escénicas (artistas independientes, sector privado de teatros y artes menores, direcciones de teatros y de conciertos, empresas de técnica de recursos escénicos).
5. Las agencias de periodismo/de noticias (agencias de periodismo/de noticias).
6. Las tiendas en museos, las exhibiciones de arte (actividades comerciales de los museos, exhibiciones de arte, etc.).
7. El comercio detallista con bienes culturales

(comercio musical, comercio de libros, galerías, comercio del arte).

8. Las oficinas de arquitectura (arquitectos de interiores, de exteriores/paisajistas, arquitectos de edificación/ de obras viales).
9. La industria del diseño (diseño industrial, visual, de moda/textil, fotografía).

En la interpretación de los datos estadísticos acerca de la industria cultural, se debe considerar que se omitió a las industrias del software y de los videojuegos, los mercados de publicidad o de la investigación y del desarrollo.

## **La industria cultural en comparación con otros sectores: valor añadido bruto**

La industria cultural logró en el año 2003 un aporte de un total de 35 mil millones de euros al valor añadido bruto en Alemania. Esto corresponde a un porcentaje del 1,6% del producto interior bruto total en 2003. En comparación con otras áreas económicas, la industria cultural se sitúa entre la industria química (44 mil millones de euros y un porcentaje del 2,0% del PIB) y la industria energética (30 mil millones de euros y un porcentaje del 1,4% del PIB).

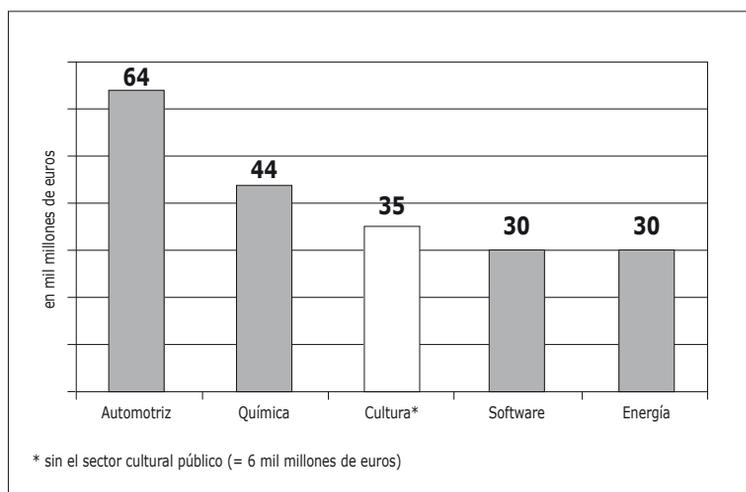
## **Número de las empresas en la industria cultural**

En 2003, el fisco registraba alrededor de 135.000 empresas culturales sujetas a impuestos, incluyendo a talleres artísticos/agencias de periodismo, que declaran ventas anuales de por lo menos 17.500 euros. Alrededor de 100.000 de ellas son empresas unipersonales, o bien, trabajadores independientes, mientras que las 35.000

empresas restantes de la industria cultural corresponden en su mayoría a pequeñas empresas con un promedio de 2-5 empleados por empresa. La cifra de los trabajadores independientes

con un volumen de negocios anual menor de 17.500 euros se estima en otras 200.000 personas, cifra que no puede ser verificada a través de la estadística del fisco.

**Cuadro 3: El aporte de la industria cultural al valor añadido bruto en la comparación de los sectores en 2003**



Un poco más de la mitad de las empresas/trabajadores independientes pertenecen al grupo de los arquitectos (36.800) y al grupo de los artistas escénicos y plásticos, incluyendo los músicos (35.300), seguido por los diseñadores (21.300) y los periodistas (13.900). El desarrollo del número de empresas en general se mantuvo relativamente estable en los años entre 2000 y 2003 (la variación en 2003 en comparación con 2000 = 0,3%), sin embargo, en el último tiempo registró un pequeño descenso de 0,8% en 2003 en comparación

con 2002. La estructura de los sectores de la industria cultural estuvo sujeta a cambios considerables. Mientras que las oficinas de arquitectura y el comercio de libros disminuyeron en un 5% y hasta un 6% en el período de referencia 2000-2003, la industria cinematográfica y de radiodifusión, así como las agencias de periodismo, mostraban tasas de crecimiento de dos cifras. Los primeros análisis del potencial de ventas muestran un fuerte crecimiento de las micro y pequeñas empresas, que progresivamente exploraron el mercado cultural.

**Cuadro 4: Número de las empresas en la industria cultural en 2003**

Sector es económicos	Número de Empresas 2003 Total	Porcentaje del total 2003 %	Cambio	
			de 2000 a 2003 en %	de 2002 a 2003 en %
Editoriales, industria discográfica	9.356	7%	-0,2%	1,2%
Industria cinematográfica con producción televisiva	8.134	6%	7,9%	-3,6%
Empresas de radiodifusión/televisión	826	1%	10,0%	0,1%
Artes escénicas/plásticas, literatura, música	35.305	26%	0,8%	-1,3%
Agencias de periodismo/noticias	13.931	10%	12,0%	4,2%
Tiendas en museos, exhibiciones de arte, etc.	1.187	1%	8,3%	2,0%
Comercio detallista de libros, revistas, etc.	7.712	6%	-5,8%	-0,7%
Oficinas de arquitectura	36.789	27%	-5,0%	-2,1%
Oficinas de diseño (diseño industrial, gráfico, fotográfico)	21.338	16%	1,6%	-0,9%
<b>Industria cultural según la UE</b>	<b>134.578</b>	<b>100%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-0,8%</b>
<i>Porcentaje de la industria cultural en la economía total</i>	<i>4,6%</i>	-	-	-
En comparación: todos los sectores económicos	2.915.482	-	0,2%	-0,4%

Fuente: Destatis, Arbeitskreis Kulturstatistik, cálculos propios, 2005.

### Volumen de negocios en la industria cultural en 2000-2003

La industria cultural en Alemania sufrió masivamente del estancamiento económico. En los nueve sectores culturales seleccionados –desde las editoriales y la industria cinematográfica hasta el comercio de libros y el diseño– se registró una disminución en el volumen de negocios de casi 10 mil millones de euros desde el año 2000 al año 2003. Si el volumen de negocios en

la industria cultural a principios del milenio todavía ascendía a alrededor de 83 mil millones de euros, esta suma bajó a alrededor de 74 mil millones de euros al 2003. Esto corresponde a una disminución de un 11,3% en el período de referencia. La industria cinematográfica fue la más afectada, con una disminución extremadamente alta de 2,8 mil millones de euros, equivalente a un descenso porcentual de alrededor del 28%. Las editoriales, la industria de radiodifusión y las oficinas de arquitectura y de diseño también

debieron soportar disminuciones del volumen de negocios de alrededor del 10% y hasta el 15%. Según los primeros análisis estadísticos detallados, las graves disminuciones de las ventas en la industria cinematográfica se registraron sobre todo en los estados federales relevantes para esta industria. En el curso de un año, el volumen de negocios de la industria cinematográfica de Baviera disminuyó en 1,7 mil millones de euros, seguida por la de Hesse con alrededor de 340 millones de euros, así como Renania del Norte-Westfalia y Hamburgo con aproximadamente 150 a 190 millones de euros. El colapso del consorcio Kirch evidentemente afectó también al sector bávaro de arriendo y venta de películas con una cifra de negocios negativa de 1,2 mil millones de euros y en la producción de películas una disminución de 470 millones

de euros. Análogamente, las medidas de ahorro de los canales de televisión, tras la crisis en el mercado publicitario, eran probablemente la causa por las disminuciones del volumen de negocios en la producción de películas/producciones de televisión en Hamburgo y Hesse. En total, el porcentaje del volumen de negocios de la industria cultural en la economía nacional disminuyó de un 2,0% a un 1,7%. Esta cifra evidencia adicionalmente que la dinámica de transformación de la industria cultural muestra actualmente un más bajo rendimiento que otros sectores de la economía nacional. También la disminución de un 3% de la industria cultural en el año 2003 en comparación al año 2002 fue mucho más pronunciada que el desarrollo análogo en la economía nacional, que se estancó con un desarrollo negativo del 0,1%.

**Cuadro 5: Volumen de negocios en la industria cultural en 2003**

Sectores económicos	Volumen de ventas 2003 en millones de euros	Porcentaje del total 2003 en %	Cambio	
			de 2000 a 2003 en %	de 2002 a 2003 en %
Editoriales, industria discográfica	36.974	50%	-9,6%	-3,8%
Industria cinematográfica con producción televisiva	7.223	10%	-27,8%	-4,4%
Empresas de radiodifusión/televisión	7.656	10%	-11,1%	6,6%
Artes escénicas/plásticas, literatura, música	5.558	8%	-2,1%	-3,0%
Agencias de periodismo/noticias	1.865	3%	11,9%	-3,5%
Tiendas en museos, exhibiciones de arte, etc.	521	1%	20,4%	0,6%
Comercio detallista de libros, revistas, etc.	3.791	5%	-4,7%	-2,0%
Oficinas de arquitectura	7.058	10%	-14,7%	-6,4%

Oficinas de diseño (diseño industrial, gráfico, fotográfico)	3.059	4%	-13,1%	-4,4%
<b>Industria cultural según la UE</b>	<b>73.706</b>	<b>100%</b>	<b>-11,3%</b>	<b>-3,0%</b>
<i>Porcentaje de la industria cultural en la economía total</i>	1,7 %	-	-	-
En comparación: todos los sectores económicos	4.248.074	-	2,3%	-0,1%

Fuente: Destatis, Arbeitskreis Kulturstatistik, cálculos propios, 2005.

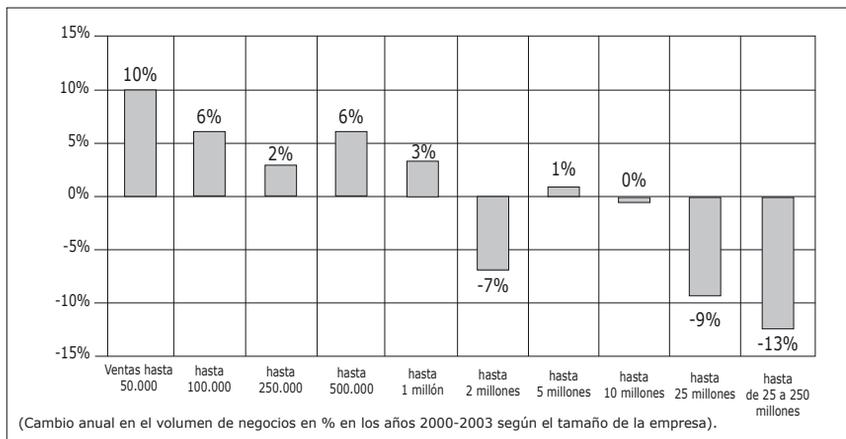
### **El cambio estructural en la industria cultural: el ejemplo de la producción cinematográfica/de televisión**

Los primeros análisis en detalle de la diferenciación según el tamaño de la empresa, sugieren que en el marco del cambio estructural de la industria cultural, son principalmente las pequeñas empresas las que siguen creciendo, mientras que las empresas medianas, y sobre todo las grandes empresas, sufren proporcionalmente mayores pérdidas en su volumen de negocios. En el ejemplo de la producción cinematográfica/de televisión se evidencia que las microempresas, con un volumen de negocios anual promedio inferior a 50.000 euros, crecieron anualmente en un 10% en el mercado de la producción cinematográfica. Las mismas tendencias de crecimiento en el volumen de negocios mostraron las pequeñas empresas, con un volumen de negocios anual de entre 100.000 y 500.000 euros, que mostraron un crecimiento anual de un 6%. En cambio, las empresas con un volumen anual de negocios de más de 1 millón de euros registraron pérdidas de un 7% o tendencias a un estancamiento de sus ventas. Las mayores pérdidas del volumen de negocios se observaron

en las grandes empresas de la producción cinematográfica (a partir de 10 millones de euros y a partir de 25 millones de euros de volumen anual de negocios). Ellas perdieron en promedio anual alrededor del 9% a 13% de su potencial de volumen de negocios en el mercado.

**Cuadro 6: desarrollo promedio anual del volumen de negocios en la producción cinematográfica/televisiva alemana según el tamaño de la empresa en 2000-2003**

(Empresas con volúmenes de negocios anuales de 50.000-500.000 euros,



Fuente: Destatis, Arbeitskreis Kulturstatistik, 2005.

En total, los datos dejan concluir que se puede observar una fragmentación en la industria cultural. Las pequeñas empresas se imponen con cada vez más intensidad en el mercado y buscan nuevas oportunidades de negocio. Dentro de este grupo, las empresas o independientes más exitosas son aquellos que –gracias al cambio tecnológico– pueden reaccionar con especial flexibilidad al mercado, como por ejemplo los músicos mediáticos, los productores cinematográficos, las oficinas de diseño o las editoriales de libros. Otros sectores económicos, en cambio, solo se transforman muy lentamente, como por ejemplo, el mercado de los cines, que requiere de recursos considerables para inversiones y que los pequeños empresarios no son capaces de solventar.

**III. Conclusión**

Todos los indicios en el debate político apuntan a que la industria cultural aumentará su importancia en la percepción pública. Entre los años 2006/2007, la Comisión de la UE presentará un estudio de la industria cultural europea. La Comisión de la UE no solo espera obtener información acerca del aporte de la industria cultural al crecimiento y la ocupación, también quiere conocer la evolución del mapa regional de la industria cultural en Europa en los próximos años. Según la posición de la UE, la industria cultural no es solamente responsabilidad de las grandes regiones metropolitanas y capitalinas. Más bien, centra su mirada hacia las regiones locales-regionales y rurales y, en especial, a la temática

de cómo estas regiones en el futuro pueden ser exploradas para la industria cultural y otros sectores creativos.

La creciente importancia de la industria cultural en las ciudades y en las regiones ya no se puede negar, en vista a que la política cultural reconoce a las ofertas y servicios culturales comerciales de las oficinas artísticas independientes, como parte elemental de la diversidad y del atractivo cultural en las ciudades y regiones. La nueva Convención sobre la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO destaca el aporte fundamental que la industria cultural regional puede brindar para la identidad cultural de los territorios locales y regionales, si los municipios la interpretan correctamente como capital económico y a la vez cultural.

Es necesario elaborar una pauta amplificada para el sector cultural municipal, con el fin de que la política cultural municipal pueda superar sus principales crisis. La crisis financiera es atenuada por la calificación de los gestores de cultura. La crisis estructural se deja reducir por el cambio de los perfiles temáticos y locales-regionales. La crisis de aceptación puede ser subsanada a través del desarrollo de nuevas necesidades para la participación cultural. La crisis existencial llevará a nuevas respuestas, si la política cultural logra evaluar la cultura bajo la perspectiva de otros campos sociales.

La industria cultural local-regional puede ser incluida de manera exitosa en esta creación de objetivos y pautas, si se consideran los siguientes aspectos:

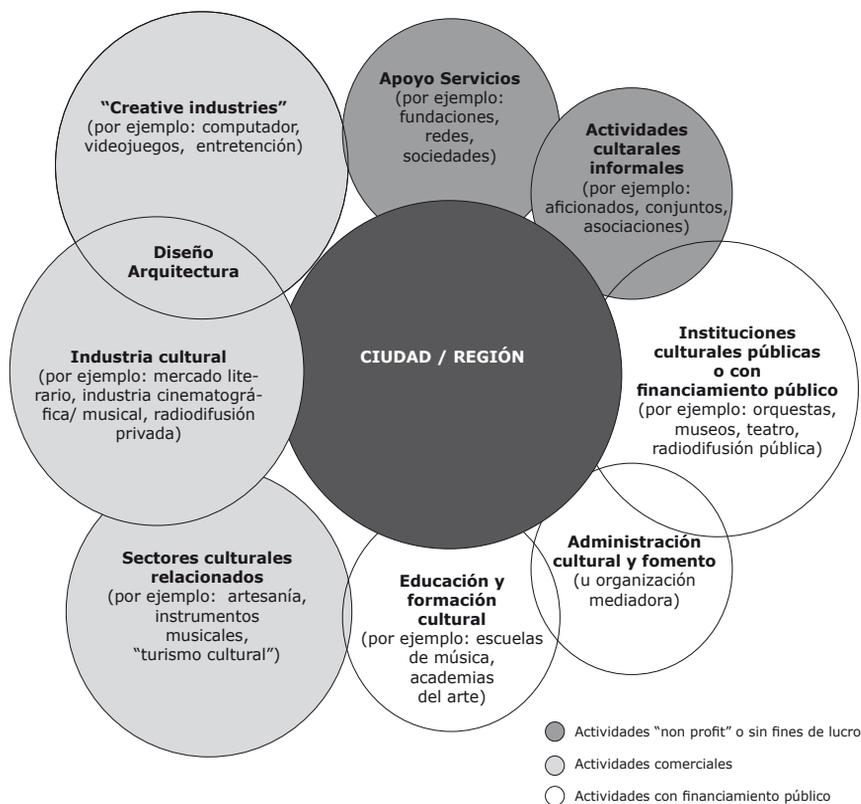
1. La industria cultural se halla en el campo de tensión de la política cultural, económica, del desarrollo urbano, de educación y de calificación.
2. Es posible reconocer a los actores de la industria cultural sin levantar la sospecha de una trivialización de la cultura establecida.
3. Los instrumentos de fomento financiero de la industria cultural generalmente tienen una dimensión menor que los del fomento económico regular. La industria cultural también puede ser fomentada, en mayor medida y más sustancialmente que otros sectores tradicionales, a través de instrumentos de apoyo no financieros.
4. La industria cultural es un conjunto de sectores, que se caracteriza por microempresas y oficinas independientes. Por lo tanto, se deben desarrollar nuevos instrumentos de comunicación, que pueden fomentar las redes en la escena cultural.
5. La industria cultural se basa en un sistema capilar del sector cultural, se beneficia del sector público e intermediario, pero a la vez lo incentiva hacia nuevos desarrollos. Se generan efectos sinérgicos entre las inversiones de la economía privada y el fomento cultural público.
6. La industria cultural se desarrolla en dimensiones relacionadas al ambiente social y a la infraestructura. De este modo, de la interacción de sectores parecidos y relacionados, por ejemplo de la industria creativa, se genera una unión económica regional.
7. A pequeña escala, la industria cultural es generalmente compatible con otras funciones existenciales. Representan nuevas formas de la conectividad territorial, social y funcional del trabajo y del tiempo libre.
8. Las condiciones para la industria cultural son especialmente buenas en la economía local-regional, ya que en ella se pueden desarrollar productos culturales y servicios creativos originales e inconfundibles, que logran un efecto persistente.

Actualmente, en la industria cultural y su "hermana mayor", la industria creativa, suceden procesos sumamente interesantes. Los conflictos entre el mercado literario e internet, entre la industria de música y la digitalización, entre las artes plásticas y las

técnicas de multimedia, entre la industria cinematográfica y la industria audiovisual, nos proporcionan una clara visión de lo que nos espera en el futuro. Y lo que les espera a todas las ciudades y regiones, que quieren diseñar autónomamente su futuro.

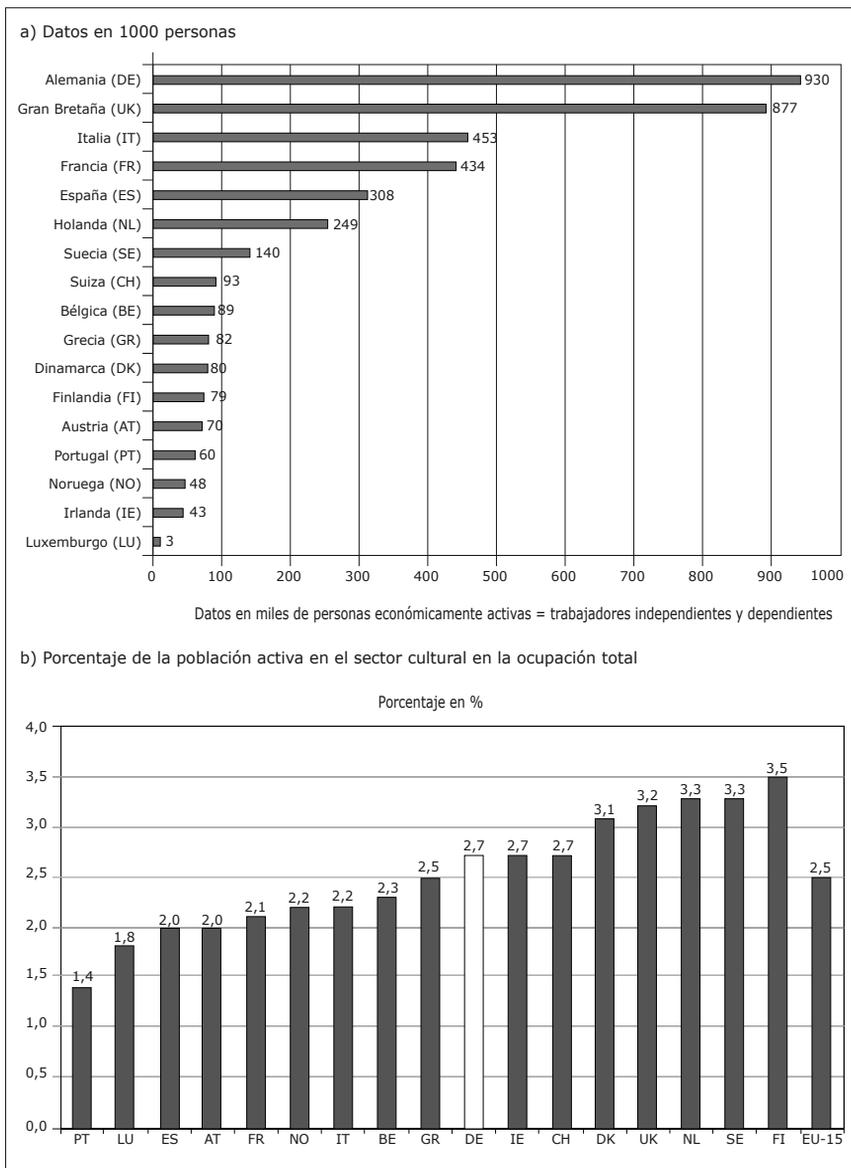
## Anexo: Informaciones complementarias

Cuadro A1: El sector creativo: arte, cultura y creatividad en la ciudad



Fuente: En analogía a: J. Wiesand/M. Söndermann: *The creative sector - an engine for diversity, growth and jobs in Europe; prepared for the European Cultural Foundation, Sept. 2005.*

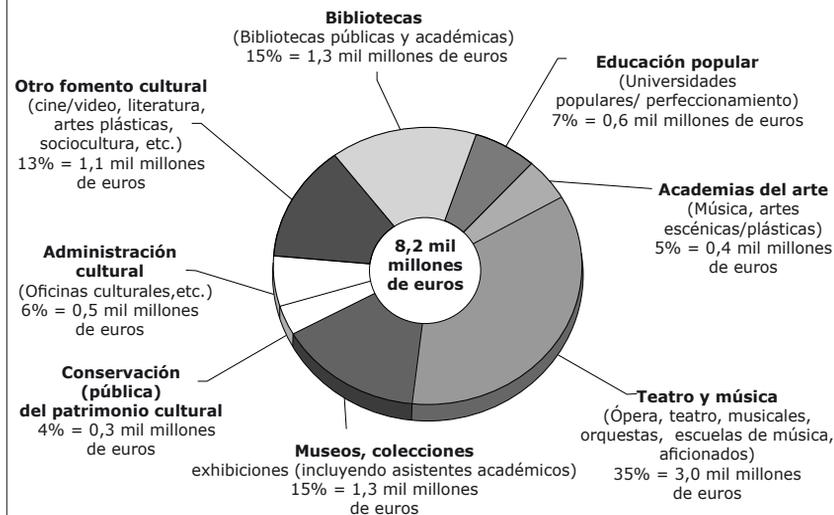
## Cuadro A2: población activa en el sector cultural europeo en 2002



Fuente: Labour force survey, Eurostat, ARKStat - Arbeitskreis Kulturstatistik.

## Presupuesto cultural público en 2003

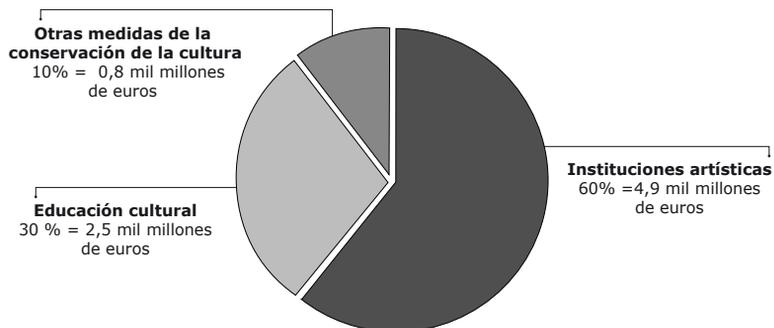
(Estado nacional, estados federales y comunas/mancomunidades)



Fuente: Finanzstatistik, Destatis, cálculos propios, delimitación según el concepto de delimitación estatal-municipal, gastos ajustados por ingresos.

## Gastos culturales según disciplina artística, educación cultural u otras medidas de la conservación de la cultura (estimación de 2003)

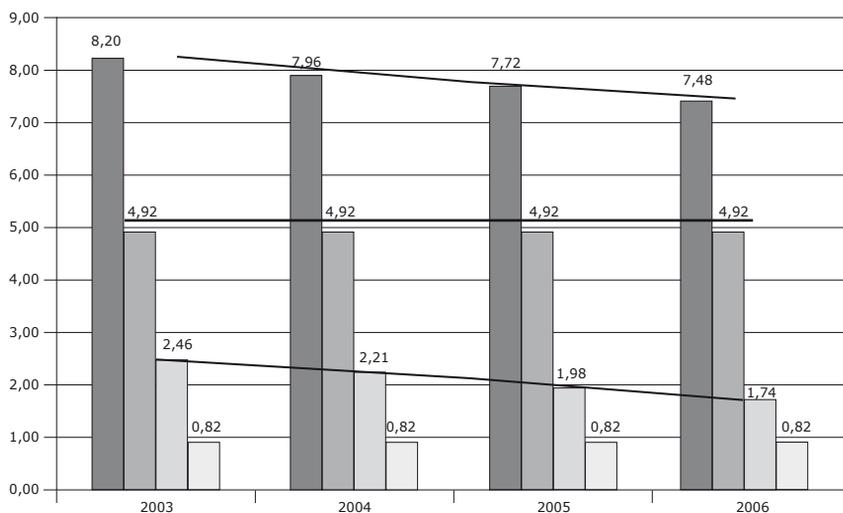
Total de 8,2 mil millones de euros



Fuente: Finanzstatistik, Destatis, cálculos propios, delimitación según el concepto de delimitación estatal-municipal, gastos ajustados por ingresos.

## Gastos culturales de las administraciones públicas

Pronóstico 2003-2006



- Gastos culturales en total
- Gastos para instituciones artísticas (ópera, teatro, museos, etc.)
- Gastos para la educación cultural (bibliotecas, escuelas de música, sociocultura, etc.)
- Gastos para otras medidas de la conservación de la cultura (fomento de artistas, literatura, cine, etc.)

Fuente: Finanzstatistik, Destatis, cálculos propios, delimitación según el concepto de delimitación estatal-municipal, gastos ajustados por ingresos.

---

## Los Autores

### **Norbert Portz**

Subsecretario, Asociación Alemana de Ciudades y Municipios. Encargado para Desarrollo Comunal y Urbano, Vivienda, Ordenación Territorial, Contratación Pública, Gestión de Residuos, Abastecimiento de Agua).

### **Tobias Bringmann**

Director Gerente del Grupo del Estado de Baden-Württemberg de la Asociación de Empresas Comunales.

### **Folkert Kiepe**

Subsecretario, Asociación Alemana de Ciudades, Jefe del Departamento de Desarrollo Urbano, Obras, Vivienda y Transportes.

### **Tobias Montag**

Coordinador de Política Interior, Departamento de Política y Asesoramiento, Fundación Konrad Adenauer.

### **Florian Schartau**

Coordinador de Política Comunal, Departamento de Política y Asesoramiento, Fundación Konrad Adenauer.

### **Udo J. Becker**

Catedrático de Ecología de Transporte de la Universidad Técnica de Dresde.

### **Martin Reuber**

Colaborador científico del Departamento de Formación Política y Actualidad, Departamento de Formación Política, Fundación Konrad Adenauer.

### **Mechthild Scholl**

Colaboradora científica del área Política Municipal, Departamento de Formación Política, Fundación Konrad Adenauer.

### **Gerhard Henkel**

Profesor emérito del Instituto de Geografía, Geografía Humana y Geografía de Zonas Rurales, Universidad de Duisburgo-Essen.

### **Hans-Günter Henneke**

Miembro Ejecutivo de la Asociación Alemana de Comarcas.

### **Hans Joachim Kujath**

Profesor y Senior Researcher del Instituto Leibniz para el Desarrollo Regional y la Planificación Territorial.

### **Michael Söndermann**

Director Gerente de la Oficina de Investigación sobre Economía Cultural de Colonia / Erfurt.