

Perspectiva territorial de la OCDE

Edición 2001



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo 1.º de la Convención firmada el 14 de diciembre de 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo promover las políticas destinadas:

- a lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida en los países miembros manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico; y
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países siguientes se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas son las del depósito de los instrumentos de adhesión): Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), la República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de la Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Publié en français sous le titre:
PERSPECTIVES TERRITORIALES DE L'OCDE
Édition 2001

Published in English under the title:
OECD TERRITORIAL OUTLOOK
Edition 2001

© OECD 2001

Las solicitudes de permiso de reproducción parcial para uso no comercial o destinadas a la formación deben dirigirse al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, para todos los países excepto Estados Unidos. Para Estados Unidos la autorización debe obtenerse del Copyright Clearance Center Inc., (CCC) (1-508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o CCC Online: www.copyright.com. Cualquier otra solicitud de reproducción o de traducción total o parcial de esta publicación debe ser dirigida a Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

Introducción

Debido a los cambios que sufren las situaciones socioeconómicas, las herramientas que se usan para regular la economía y mantener o restablecer la prosperidad pueden perder algo de relevancia y efectividad. Al mismo tiempo también cambian las causas que motivan la intervención gubernamental en la economía. Es por ello que las políticas económicas se tienen que ajustar a estas nuevas condiciones.

Parece que la política territorial va ganando importancia en este sentido. Este ámbito político no se limita a ser una combinación de planificación espacial y políticas regionales, o al desarrollo rural y urbano. Cubre todas las acciones llevadas a cabo por gobiernos centrales para fomentar el crecimiento de todas las unidades territoriales que conforman un país (como regiones, *départements* y ciudades en el caso de Francia). Reduce asimismo las desigualdades entre ellas, especialmente en cuanto a oportunidades de desarrollo.

¿Se trata de una tendencia temporal o es algo duradero, pudiendo representar un nuevo paradigma de política económica? ¿Dónde están las razones principales de esta tendencia y las causas subyacentes a un cambio de este tipo? ¿Porqué debería incluir la OCDE revisiones de políticas territoriales de los estados miembros en su supervisión multilateral?

El objeto de este estudio es tratar de responder a estas preguntas. Empezaré por examinar porqué los distintos niveles territoriales parecen desempeñar un papel cada vez más importante en la economía. A continuación me centraré en los siguientes puntos: el impacto de la creciente globalización y descentralización en el desarrollo territorial; los nuevos retos de gobierno; la necesidad de complementar las políticas macroeconómicas y estructurales y reelaborar las políticas industriales tradicionales y regionales; la necesidad de aplicar los medios necesarios para conseguir un desarrollo sostenible; y, por último, el surgimiento de la nueva economía.

1. Creciente importancia de las unidades territoriales

La recuperación de una inversión está estrechamente relacionada con el lugar en el que se ha hecho tal inversión, dado que la tasa de recuperación puede variar frecuentemente en gran medida de un lugar a otro. Las teorías de inversión directa internacional (IDI) han reconocido hace ya tiempo que las IDI tienden a realizarse en áreas donde se espera un mayor retorno. Hay muchos factores determinantes como el tamaño del mercado del país anfitrión; la estabilidad política y social del país; la calidad de su infraestructura y mano de obra; y los incentivos que pueda ofrecer. Lo mismo se puede decir para las unidades territoriales dentro de un mismo país, dado que se sabe que cada área tiene un capital específico (su “capital territorial”) que es distinto del de otras áreas y que se determina mediante muchos factores subrayados sucesivamente por varias teorías.

Entre estos factores se pueden destacar la situación geográfica del área, su tamaño, el factor de dotación de producción, el clima, las tradiciones, los recursos naturales, la calidad de vida o las economías de aglomeración ofrecidas por sus ciudades, así como sus centros de fundación y zonas industriales u otras redes de negocios que reducen los costes de transacción. Otros factores pueden ser “interdependencias no negociadas” como entendimientos, costumbres y normas informales que hacen posible que los agentes económicos puedan colaborar en condiciones de incertidumbre, o la solidaridad, asistencia mutua y cooptación de ideas que a menudo se desarrollan en grupos de pequeñas y medianas empresas que trabajan en el mismo sector (capital social). Por último, y según decía Marshall, hay un factor intangible, “algo en el aire”, denominado el “entorno” y que es el resultado de una combinación de instituciones, normas, prácticas, productores, investigadores y políticos que hacen posible una cierta creatividad e innovación. Este “capital territorial” genera un retorno más elevado para ciertos tipos de inversiones que otros, dado que son más idóneos para el área y usan sus cualidades y poten-

cial de forma más efectiva. Esto significa que las áreas no sólo tienen ventajas comparativas *ricardianas* (esto es, son más competitivas debido al coste relativo de factores de producción), sino que también las tienen absolutas, ya que ofrecen cualidades únicas. Algunos economistas consideran incluso las áreas como factores de producción al mismo nivel que la mano de obra y el capital.

Pero por otro lado también se podría argumentar que una inversión dada no tendrá los mismos efectos en cualquier área. En este sentido generalmente se distinguen tres tipos de efectos: multiplicadores, de productividad y de competitividad (véase Catin, 2000). Los primeros afectan a la oferta (efectos indirectos en proveedores y clientes) o a la demanda (efectos indirectos debidos al aumento de la renta regional). La magnitud de estos efectos depende de muchos factores que caracterizan una región, como son su tamaño, especialización, propensión marginal al consumo local o su apertura económica. Los efectos de productividad resultan de mayores economías de escala debido a la inversión realizada o a las economías de aglomeración que pueden a su vez descomponerse en economías de emplazamiento debido a la concentración de actividades, y economías de urbanización por la concentración de la población, infraestructuras o servicios empresariales. Por último están los efectos de competitividad generados por una menor cantidad de importaciones debido a una mayor producción local o al mayor número de exportaciones. Estos efectos dependen asimismo de características específicas del área en el que se realiza la inversión.

También es importante subrayar que los cambios ocurridos en los sistemas de producción de los últimos treinta años han llevado a dar aún más importancia al capital territorial que en el pasado. En un principio, el sistema de producción y consumo de masas buscaba principalmente mano de obra barata y abundante y, a medida que fueron variando los sueldos, las empresas fueron capaces de trasladarse rápidamente. No obstante, en tiempos de “especialización flexible” (véase Benko *et al.*, 1997) caracterizados por unidades de producción pequeñas o medianas, capaces de adaptarse rápidamente a los cambios de la demanda por parte de los consumidores y a su deseo de tener bienes más personalizados, el lugar en el que se situaba la inversión era importante. Por ello las PYMES tratan de compensar su falta de economías de escala mediante economías de aglomeración. Buscan asimismo emplazamientos que ofrezcan el mayor retorno a sus inversiones con el menor riesgo. De ello han resultado regiones especializadas en ciertos tipos de producción debido a sus ventajas territoriales concretas y el surgimiento de zonas industriales que hacen posible, entre otras cosas, un mayor grado de división de la mano de obra y, como consecuencia, sistemas de producción más eficientes y costes menores de producción y de transacción entre empresas. Estos costes, normalmente bajos en grandes empresas verticalmente integradas que han internalizado los servicios de otras empresas, son más elevados en las PYMES. Se pueden reducir gracias a la proximidad geográfica y la cooperación entre empresas.

Las teorías de crecimiento endógeno también respaldan este análisis inicial. Desde principios de la década de 1980 se ha reconocido que el progreso tecnológico como un factor de producción, más que ser importado por compañías (variable exógena), puede ser una parte integral del funcionamiento de las empresas (variable endógena). Esto se puede producir de varias formas: mediante el aprendizaje (la sustitución de una máquina lleva a una mayor productividad); efectos externos (la elevada productividad de una empresa puede llevar a ganancias de productividad en otras del mismo sector, de igual forma que una persona informada puede elevar los conocimientos de su entorno, aumentando así el retorno); acumulación de conocimientos (la productividad de los investigadores repercute en el aumento de conocimientos ya acumulados; cuanto más amplios son los conocimientos, menores serán los costes de adquisición de conocimientos nuevos, aumentando así el retorno); y, por último, la productividad de las empresas, que de por sí aumenta las reservas y la calidad de las infraestructuras disponibles.

Como se puede ver, muchos de los componentes del capital territorial arriba mencionados pueden llevar a ganancias en la productividad y, como consecuencia, generar un crecimiento más endógeno que exógeno. Este es el caso particular de economías de aglomeración, capital social, interdependencias no negociadas y aspectos relacionados con el “entorno” del área. En este sentido se ha potenciado más recientemente el concepto de “ciudades y regiones en formación”, haciendo hincapié en el hecho de que no sólo el individuo, sino también las ciudades y las regiones pueden formarse mediante I+D, que es más extensiva que intensiva (véase OCDE, 2000).

El concepto de un capital territorial particular de cada área también nos puede hacer entender porqué es necesario luchar contra las desigualdades de desarrollo entre distintas áreas de un país. De hecho, ayudando a un área desaventajada a desarrollar su propio capital territorial le permite desarrollar actividades que serán más rentables que si estuviesen ubicadas en otro lugar. Por consiguiente, más allá del argumento básico a favor de la cohesión y equidad social hay un sólido argumento de eficiencia económica, dado que esta asignación de recursos lleva a un aumento global de la rentabilidad.

De este análisis se pueden extraer algunas conclusiones clave de política económica:

- permitir que las inversiones lleguen hasta las áreas donde van a ser más rentables asegura una mejor asignación global de recursos y, por tanto, un crecimiento mayor y duradero del país en conjunto (las inversiones se ajustan mejor a las áreas);
- las políticas públicas que tratan de fomentar el desarrollo territorial y limitar las desigualdades deberían ayudar en primer lugar a las áreas a desarrollar su capital territorial;
- el uso de incentivos fiscales o financieros para estimular a las empresas a invertir en áreas en las que no lo harían, no conduce al desarrollo a largo plazo, dado que no asegura que las inversiones estén ajustadas al capital territorial.

Estos principios constituyen los verdaderos cimientos de las nuevas políticas de desarrollo territorial, cuyo objetivo principal es encontrar medios más efectivos de fortalecer el dinamismo económico en la economía actual. Así, como apuntaba recientemente un economista, hay todo tipo de razones para pensar que algunas de las fuerzas más dinámicas del desarrollo capitalista contemporáneo están localizadas y son territorialmente específicas (Storper, 1997: p. 6).

Como ya hemos visto, la especialización de un área permite conseguir importantes economías de aglomeración, desarrollar su capital territorial, volverse más competitiva y atraer más empresas. La especialización también hace posible evitar que un área invierta excesivamente en infraestructuras para atraer empresas en varios sectores a la vez. Por último, también ayuda a impedir la competencia nociva entre áreas que desearían atraer empresas de los mismos sectores ofreciendo ventajas fiscales.

Pero la especialización también presenta dos peligros. En primer lugar, las actividades se pueden concentrar en determinadas áreas en detrimento de otras, empeorando así las desigualdades territoriales. En segundo lugar, el desarrollo de un área es más frágil si depende de un solo sector en lugar de varios. En los países de la UE, su posible especialización implica un riesgo adicional de impactos asimétricos que ya no se podrían contrarrestar mediante ajustes de tasas de cambio, tal como se hacía anteriormente.

Estas cuestiones se encuadran dentro de la geografía económica, que mantiene que la elección del emplazamiento de una actividad económica se hace en función de dos fuerzas: fuerzas centrípetas como las economías de escala que empujan a las empresas a elegir un único emplazamiento; y las centrífugas, como los costes de transporte, que son proporcionalmente más bajos cuanto mayor sea el número de instalaciones de producción.

Alfred Marshall amplió este modelo añadiendo tres economías externas (economías de aglomeración) entre las fuerzas centrípetas: la dispersión de conocimientos, técnicas y tecnología (como hemos visto, el reciente concepto de “ciudades y regiones en formación” ha adoptado esta idea insistiendo en que la tecnología compartida y la I+D extensiva son igualmente importantes que una I+D intensiva); el desarrollo de herramientas de producción de amplia especialización; y la creación de un gran mercado de trabajo local. Estos efectos externos permiten a las empresas obtener más retornos, pero como no todas ellas disfrutan de ellos por igual, la competencia resultante es imperfecta.

Introduciendo estos fenómenos de mayores retornos y competencia imperfecta en un modelo, Krugman fue capaz de mostrar que en el caso de dos regiones con industrias de diferentes tamaños, cuanto mayores eran las economías de escala en la región más industrial, mayor era la participación inicial de la industria en dicha región. Cuanto más bajos sean los costes de transporte entre las dos regiones, mayor será la concentración en la región más grande. De esta forma se puede ver que en última instancia hay una cierta polarización de actividades.

Esta teoría implica que se podría esperar una fuerte tendencia hacia la concentración en todo el mundo, dado que las principales barreras de la movilidad de los factores de producción se están reduciendo gradualmente y que los costes de transporte y de comunicaciones también están disminuyendo. Si se añaden todas las economías de aglomeración marshallianas al hecho de que la apertura del mercado aumenta la variedad de la oferta de bienes intermedios, aumentando así la eficiencia de la producción (más rendimiento), hay muchos argumentos que sugieren que los países del mundo se especializarán gradualmente, siguiendo el ejemplo de Estados Unidos.

El principal argumento a favor de esta polarización es que en Estados Unidos, por ejemplo, las diferencias regionales son menores que en Europa (la diferencia del PIB per cápita en las regiones de EE.UU. es aproximadamente la mitad que la de las regiones europeas). Por ello sería muy ventajoso para los países europeos y sus unidades territoriales especializarse en campos específicos y las políticas territoriales deberían fomentarlo.

No obstante, no todos están de acuerdo con este argumento. Así, por ejemplo, el Comisariado General de Planificación francés (*Commissariat Général au Plan*) insiste en los efectos de fronteras continuas y en las diferencias culturales y lingüísticas en Europa, así como la baja movilidad del mercado laboral. Esta inercia significa que es probable que las fuerzas de aglomeración quedarán limitadas a medio o largo plazo a áreas dentro de los países, con los países en sí manteniéndose relativamente poco especializados. En pocas palabras, es probable que los países europeos sigan convergiendo en términos de dinámica económica mientras que las economías regionales dentro de cada país seguirán divergiendo.

Se esté o no de acuerdo con los argumentos de la nueva geografía económica, la necesidad de desarrollar políticas territoriales va a ir en aumento: en primer lugar, de forma que los países implicados puedan planificar juntos y respaldar su especialización y la de sus unidades territoriales; y, en segundo lugar, de forma que los países puedan actuar de forma adecuada para contrarrestar el crecimiento de diferencias territoriales.

2. Tendencia hacia la globalización, descentralización y entidades supranacionales

El efecto principal de la globalización es acentuar la competencia mundial y aumentar el número de competidores. Pero esta competencia no se limita a las empresas. Hay que tener en cuenta el papel que desempeñan las ciudades y las regiones, dado que de hecho están compitiendo entre ellas para atraer la actividad económica. Además, esta competencia se está internacionalizando; los competidores son cada vez más a menudo territorios de otros países.

Las ciudades y regiones más competitivas son las que se enfrentan de forma más efectiva al reto de globalizarse, es decir, que se adaptan mejor que otras a la globalización y aprovechan mejor sus ventajas en cuanto a crecimiento y empleo. Por otra parte, las áreas menos competitivas pueden sufrir a causa de esta interdependencia económica cada vez mayor. Esto puede llevar a un empeoramiento de las desigualdades entre áreas dentro de un país.

El principal motivo es, según hemos visto, que las áreas pueden tener efectos tangibles en la rentabilidad de las empresas inversoras. De hecho, las áreas tienen características (su capital territorial) que pueden influir en la decisión sobre el emplazamiento de las empresas. En un mundo cada vez más global y competitivo, las áreas se están convirtiendo en una variable clave en la competitividad de las empresas. Desempeñan un papel fundamental de catalizador. Las regiones y ciudades que ganan son las que cuentan con un capital más fuerte, por lo que es posible hablar de la ventaja competitiva de las áreas.

Pero las mismas empresas tratan de proteger su competitividad estableciéndose en áreas en las que ya existen grupos de negocio de su mismo sector, agrupamiento que ha quedado explicado en el capital territorial del área. Por consiguiente, favoreciendo el agrupamiento de empresas y una cierta especialización territorial, la globalización lleva a un desarrollo desigual en las distintas áreas (véase Kherdjemil, 1998).

Globalización y descentralización

Estas diferencias crecientes conducirán a dos tendencias en algunos países. En primer lugar, las áreas desaventajadas pedirán más ayuda al gobierno central, a través de compensaciones fiscales o de subsidios, para hacerse más atractivos mediante el desarrollo de infraestructuras y servicios públicos. En segundo lugar, algunas regiones pedirán mayor autonomía política para tener más control sobre su destino, que ahora parece depender cada vez más de la economía internacional y cada vez menos de la doméstica. Así, en algunos países la mayor globalización va acompañada de mayor descentralización (una combinación de descentralización y desconcentración) del poder legislativo y de las políticas socioeconómicas. La descentralización ha sido frecuentemente asimétrica teniendo en cuenta las aspiraciones y condiciones económicas locales. El ejemplo más llamativo es el de la descentralización recientemente acometida en el Reino Unido. Paradójicamente, la globalización, una tendencia global que hace que todo sea cada vez más interdependiente en un mundo en el que están desapareciendo gradualmente las fronteras, va acompañada por su tendencia aparentemente contraria de descentralización, que es de hecho el resultado directo de la globalización, y que es asimétrica.

La cuestión es si esta tendencia a la descentralización va a aumentar todavía más las diferencias territoriales. De hecho, las áreas con más éxito en el proceso de globalización se beneficiarán de la descentralización. Debido a su mayor autonomía, estarán en posición de tomar decisiones políticas que las beneficien, lo que incrementará sus posibilidades de aumentar su prosperidad. En otras regiones ocurrirá lo con-

trario: sus propias dificultades económicas se verán agravadas por la descentralización, dado que serán menos capaces que en el pasado de apoyarse en el gobierno central para recibir ayuda. En algunos países, esto ha llevado al gobierno central a reaccionar mediante políticas territoriales para compensar los efectos combinados de la globalización y la descentralización con determinadas redistribuciones financieras en los territorios u organizando algún tipo de recentralización. Estas políticas son indispensables, porque sin ellas, las crecientes desigualdades territoriales podrían convertirse en un obstáculo a la apertura e interdependencia económica continuas.

Entidades supranacionales

Por último, un aspecto clave de la creciente interdependencia económica es que estimula a los países dentro de una misma región geográfica a establecer su cooperación desarrollando entidades supranacionales con gran peso político, como es la Unión Europea. Este ejemplo podían seguirlo otros. Pero la transferencia de poderes de política económica desde los gobiernos centrales a las entidades supranacionales tiene consecuencias evidentes para las unidades territoriales dentro de los países. Las políticas económicas se deciden por lo general teniendo en cuenta la situación socioeconómica global, que refleja la situación tipo de las distintas áreas del país. El hecho de que algunos aspectos de las políticas macroeconómicas se deciden en el ámbito supranacional debilita en gran medida el vínculo entre la decisión y la situación de dichas áreas. Como resultado, las políticas macroeconómicas desarrolladas en este ámbito tienen ahora menos importancia para las necesidades concretas de cada área. Esta evolución puede aumentar las desigualdades regionales dado que las políticas macroeconómicas pueden no concordar con el estado del ciclo empresarial de algunas regiones. Por otra parte esto sólo podría justificar la demanda de descentralización en algunas áreas y la necesidad de desarrollar políticas territoriales en el ámbito central de cada país.

Estos factores llevan a la conclusión clave de que la globalización, descentralización y desarrollo de entidades supranacionales pueden tener el efecto de ampliar las diferencias territoriales y que cada país tenga que aplicar políticas territoriales que contrarresten los efectos más serios.

3. Los nuevos retos del gobierno

No obstante, el éxito de descentralización comentada anteriormente no se puede establecer por decreto. Sólo será posible si se cumplen ciertas condiciones, especialmente en cuanto a la distribución de poderes y responsabilidades entre gobiernos centrales, regiones y ciudades en los ámbitos legislativo, fiscal y económico. Esta distribución es a veces más el resultado de la evolución histórica que un enfoque racional, pero también es cierto que hay criterios universalmente reconocidos de eficiencia en este campo. Según el principio de descentralización (Oates, 1972), el objetivo es conseguir el mejor ajuste posible entre los que disfrutan de las ventajas de los bienes públicos y aquellos que los financian, salvo en los casos en los que haya excedentes o economías de escala. Bajo el principio de subsidiaridad, cualquiera que esté preocupado por alguna cuestión (con el menor número posible de personas afectadas por ella) debería atenerse a la jurisdicción de la autoridad competente de la misma. Pero estos principios no se aplican siempre estrictamente, y el federalismo fiscal que se está aplicando en muchos países no siempre se basa en un fundamento económico evidente. Los gobiernos se tendrían que reformar por tanto teniendo en cuenta las políticas territoriales para que las estructuras institucionales sean más compatibles con la dinámica económica.

Esta cuestión es incluso más importante dado que algunas áreas carecen de los recursos adecuados para satisfacer las necesidades de sus habitantes en cuanto a bienes públicos, por lo que a veces se hace necesaria una cierta redistribución financiera (compensación) desde las áreas más ricas. Pero incluso esto no se puede hacer sin encontrar un método aceptable para medir las necesidades que se van a satisfacer ni determinar la forma de calcular la compensación, ni si va a ser o no condicional.

Las relaciones entre las autoridades centrales y las regionales o locales son otro ámbito que necesita reformas. Allá donde sea necesario se deberán usar políticas territoriales para hacer que estas relaciones, todavía muy jerárquicas en muchos casos, sean más flexibles y contractuales. Habrá que poner más énfasis en la responsabilidad, los requisitos de rendimiento y la monitorización de las operaciones con vistas a mejorar los resultados, fomentar el empresariado y frenar la cultura de dependencia que se desarrolla cuando se renuevan automáticamente los subsidios.

También se están desarrollando nuevos tipos de asociaciones entre los sectores público y privado para ofrecer ciertos bienes y servicios públicos. Algunos ven en este enfoque de compromiso entre “todo público” y

“todo privado” (como la privatización) una posibilidad de ofrecer las ventajas de los dos enfoques limitando sus desventajas.

En algunas regiones y localidades también se están desarrollando asociaciones entre las autoridades públicas del lugar y los agentes locales (agentes sociales, sector privado, tercer sector y otros representantes de la sociedad civil) para abordar las cuestiones más urgentes de la comunidad como el desempleo, la exclusión social y la expansión económica. De hecho hay una creciente necesidad de establecer una mayor democracia económica, es decir, una mayor participación de la sociedad civil como un todo en las decisiones que le atañen directamente. Esta democracia participativa, que puede complementar de forma efectiva la democracia representativa, es un componente básico de la política territorial.

Por último, las asociaciones también se están desarrollando entre comunas, tal como se está haciendo con una legislación que proporcione cooperación intercomunal. Este enfoque permite a las áreas circundantes de intereses comunes conseguir la reacción en cadena necesaria para la ejecución efectiva de proyectos.

Todas estas cuestiones de gobierno territorial forman ahora parte de las nuevas políticas territoriales, tal como lo vio el Comité de Políticas de Desarrollo Territorial de la OCDE.

4. Complementos de las políticas macroeconómicas y estructurales

Políticas macroeconómicas

El objeto principal de las políticas macroeconómicas es crear las condiciones generales necesarias para la prosperidad, es decir, crecimiento sin inflación, desempleo ni desequilibrios externos. Así, su meta más importante es facilitar un crecimiento armónico compatible con los distintos componentes de la demanda global (consumo, inversiones, gastos gubernamentales y exportaciones netas). Este enfoque de regulación por la demanda, así como algunos de sus fundamentos teóricos, se complementó recientemente después de la crisis del petróleo, cuando los trastornos de los precios relativos mostraron la necesidad de ajustar la oferta de bienes y servicios. Esto se vio confirmado por la inflación persistente que la siguió y, después, por el elevado desempleo estructural que dominó durante muchos años en varios países. La flexibilidad de los mercados, presunción en la que se basan en parte las políticas macroeconómicas neoclásicas, raramente tuvo vigencia en el mercado del empleo o en el de bienes y servicios. Por tanto es necesario desarrollar políticas estructurales que complementen las políticas macroeconómicas tradicionales. Es evidente que las reformas estructurales necesarias tienen que aplicarse a menudo directamente en el ámbito regional y local, dado que es en ellos en los que mejor se pueden evaluar los fallos del mercado y las correspondientes medidas correctivas.

Entonces se hizo patente que la presunción de que los precios están determinados por el libre funcionamiento del mercado no siempre era cierto. Así, por ejemplo, en el caso de los salarios, hubo que aceptar que las variables institucionales como la naturaleza de los contratos, la influencia de los sindicatos, las leyes, regulaciones y convenios colectivos también podían desempeñar un papel importante en su determinación. Las políticas macroeconómicas debían por tanto tener en cuenta estos factores institucionales. No obstante, estos factores tienen a veces un carácter marcadamente territorial, dado que son más específicos de ciertas ciudades o regiones. Por ello, la política territorial puede complementar de forma efectiva las políticas macroeconómicas.

Además, tres factores clave han empezado a limitar recientemente el grado de autonomía, el enfoque y la efectividad de las políticas macroeconómicas. El primer factor es la creciente interdependencia económica de la última década que hace que sea cada vez más difícil para un país, a pesar del sistema de tipos de cambio flotantes, adoptar una política monetaria independiente de las condiciones internacionales. También existe un consenso (el denominado Consenso de Washington) según el cual una política macroeconómica debe estar destinada fundamentalmente a luchar en conjunto contra la inflación (si fuera necesario, mediante tasas de interés muy altas) y a mantener al mínimo el déficit público. La creciente apertura de las economías no es algo fortuito y se debe en gran medida al hecho de que los gobiernos han acordado liberalizar el comercio de bienes, servicios, capital e inversiones. Esto, unido a la preferencia de los inversores por países con políticas económicas prudentes y estables, siguiendo el consenso anteriormente mencionado, ha demostrado que las políticas macroeconómicas son menos autónomas y que las políticas tienden a converger.

En segundo lugar, el espacio de maniobra de los políticos se está limitando cada vez más en los países que, como miembros de una unidad económica regional, han acordado cumplir ciertas normas de buena conducta, por ejemplo en los campos de política monetaria, déficits y deuda pública (como ocurre en los países de la UE).

Al mismo tiempo, el enfoque de las políticas macroeconómicas de estos países ha disminuido con la transferencia de algunas de sus prerrogativas políticas a entidades supranacionales, como hicieron los países europeos con la Comisión Europea en Bruselas y el Banco Central Europeo en Francfort.

En tercer lugar, las recomendaciones sobre políticas macroeconómicas son bastante independientes del tamaño del país en cuestión y sus diferencias regionales. Por ejemplo, en cuanto a política monetaria se puede recomendar que la masa monetaria crezca con la misma tasa del volumen del PIB. Esta recomendación vale para cualquier país, independientemente de su tamaño, de que tengan una estructura centralizada o federal, de que estén compuestos por pocas regiones y de que estas regiones sean similares o completamente diferentes socioeconómicamente. Esto es lo que confiere a la política macroeconómica su carácter universal. Por otra parte, las recomendaciones de política territorial tienen en cuenta las situaciones y diferencias regionales. Pero hay motivos para pensar que las políticas macroeconómicas son más efectivas cuando las desigualdades territoriales del país en cuestión son escasas, es decir, cuanto mayor es la cohesión global de un país, más efectiva será la política macroeconómica. Esto sugeriría que hay una relación inversamente proporcional entre la efectividad de la política y la entropía de unidades territoriales (grado de “desorden” socioeconómico entre regiones). Paradójicamente, las mismas recomendaciones macroeconómicas se hacen para una situación socioeconómica concreta sin tener en cuenta sus diferencias, tal como ya se ha mostrado. Hay motivos para pensar que esta práctica puede llegar incluso a crear impactos asimétricos. Por ejemplo, una política antiinflacionista llevará de hecho a una ralentización de la inflación en las regiones más dinámicas, pero también puede empeorar las condiciones económicas de regiones de actividad económica todavía escasa. Por otro lado, uno de los supuestos en los que se basan las políticas territoriales es que la productividad de las mismas actividades económicas (industria, investigación, servicios) variará en función de las regiones en las que están establecidas. Por consiguiente, la dimensión territorial tiene un impacto definitivo en la rentabilidad y competitividad de las actividades económicas (el capital territorial) y la política territorial se puede usar para aumentar las oportunidades de expansión.

Todos estos factores han dado como resultado una creciente necesidad de respaldar políticas macroeconómicas tradicionales con otras medidas que hagan posible alcanzar la prosperidad deseada. En este contexto, las políticas territoriales parecen desempeñar un papel importante en la mejora de las condiciones que hacen posible que cada área (región o ciudad) alcance la prosperidad. Esto puede llevar a un mayor nivel de prosperidad en todo el país.

Políticas estructurales

El objetivo principal de las políticas estructurales es mejorar la eficiencia del mercado y la productividad de los factores de producción. La eficiencia del mercado mejora si los mercados son capaces de funcionar libremente, sin restricciones ni deficiencias. Esto significa que la reforma normativa deberá continuar para eliminar cualquier legislación, regulación y prácticas administrativas inútiles y para hacer cualquier mejora necesaria. Significa asimismo que los mercados tienen que ser transparentes y carecer de prácticas comerciales restrictivas e injustas que vayan en detrimento de la competencia (precios de traspaso injustos, ventas condicionadas, cárteles, monopolios, etc.). El objetivo no es desregular sistemáticamente los mercados, sino hacer todo lo posible para garantizar una mayor eficiencia e imparcialidad.

No obstante, aunque queda mucho por hacer en el ámbito nacional para alcanzar estos objetivos, también es necesario llevar a cabo acciones complementarias en regiones y ciudades. Porque los factores que interfieren en el buen funcionamiento, eficiencia e imparcialidad de los mercados se identifican más fácilmente en el ámbito de regiones y ciudades, y las soluciones más apropiadas se pueden aplicar más fácilmente en este nivel. De forma semejante, las medidas complementarias de ámbito infranacional pueden complementar eficazmente las medidas tomadas en el ámbito nacional para aumentar la flexibilidad del mercado y la productividad. Esto es especialmente aplicable al mercado laboral, en el que las medidas específicas tomadas en regiones y ciudades (como iniciativas de formación, programas de experiencia laboral para jóvenes y el desarrollo de asociaciones locales entre varios agentes económicos y sociales) pueden mejorar significativamente la situación del empleo local.

5. Revisión de las políticas industriales

Las políticas industriales tienen diferentes objetivos en tiempos y en países diferentes: desarrollar industrias básicas para facilitar el desarrollo económico; respaldar industrias consideradas estratégicas; apoyar industrias en declive; o ayudar al establecimiento de grandes grupos. En todos los casos estas políticas han tenido consecuencias en el desarrollo regional, a pesar de que a veces se ha puesto especial atención en este objetivo.

En algunos países se aplicaron políticas destinadas a ayudar a los sectores fundamentales para el desarrollo de otras industrias, como la industria pesada o las petroquímicas, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando era necesario reconstruir los cimientos de la industria nacional. Estas políticas estaban dirigidas al país en conjunto, incluso si algunas regiones se elegían de forma natural para el emplazamiento de determinadas industrias debido a su pasado histórico y a sus ventajas naturales (plantas siderúrgicas en zonas mineras, por ejemplo). A continuación se aplicaron políticas para apoyar las industrias estratégicas. Había tres objetivos: garantizar el acceso a ciertos productos o tecnologías que presentaban una “ventaja estratégica” (por ejemplo, productos de alta tecnología); beneficiarse de los retornos cada vez mayores para las industrias de escala que creaban una considerable riqueza y gran número de puestos de trabajo (industria aeronáutica, aeroespacial y trenes de alta velocidad); por último, proteger sectores con tantos vínculos pasados y futuros con otras industrias que han llegado a ser estratégicos para el país (industria del automóvil). En la mayoría de los casos, los planes nacionales se hicieron para aplicar estas políticas, y si unas regiones se beneficiaron más que otras, se debió fundamentalmente a evoluciones pasadas o a presiones políticas.

En las décadas de 1980 y 1990 la creciente apertura de fronteras, la ampliación del comercio internacional y la aparición de nuevos países industrializados (NIC) pusieron en tela de juicio la rentabilidad de ciertas industrias y llevaron al cierre de muchas empresas. Esto dio como resultado la aplicación de políticas defensivas que trataron, sin mucho éxito, de garantizar su supervivencia. De nuevo se introdujeron planes nacionales (plan del acero, de los astilleros, plan de cálculos) para alcanzar estos objetivos, siendo especialmente beneficiosos en las regiones más afectadas por la “crisis”. El mismo fenómeno en el ámbito internacional llevó al traslado de empresas y a la intervención pública en algunos países para frustrar esta evolución. Algunos países empezaron a competir entre ellos para atraer las inversiones directas tan prometedoras en cuanto a empleo, transferencia de tecnología y conocimientos, y exportaciones. De nuevo algunas regiones se vieron afectadas más que otras por estas dos evoluciones. Por último, durante los pasados veinte años otro objetivo de las políticas industriales ha sido facilitar el establecimiento de grandes grupos industriales mediante fusiones y la agrupación de empresas domésticas o foráneas, fueran o no del mismo sector. Algunas regiones fueron capaces de salir beneficiadas y otras menos; en algunos casos, las agrupaciones llevaron al cierre o al traslado de empresas.

En este punto se pueden hacer dos observaciones. La primera es que con la creciente globalización, unida a una cierta reducción del papel que desempeña el Estado en muchos países (por ejemplo, la tendencia a la privatización de empresas y servicios públicos en los últimos 10 años más o menos), las políticas industriales de la mayoría de los países de la OCDE han renunciado gradualmente a casi todos sus objetivos anteriores. Se han abandonado los proyectos nacionales más importantes y se ha producido una descentralización simultánea de responsabilidades para el desarrollo industrial.

Como la interdependencia económica mundial está en constante crecimiento, es bastante difícil, sino imposible, que un país actúe contra las fuerzas del mercado mundial que distribuye las actividades y servicios industriales a mayor escala, de acuerdo con las necesidades del sector privado y de las ventajas específicas de cada país. Es como si hubiera un “mercado mundial de emplazamientos”. El papel de los gobiernos nacionales es por tanto proteger y desarrollar estas ventajas haciendo hincapié en la educación, la formación y la innovación (en un mundo en el que uno de los factores principales de producción y competitividad es el conocimiento en todas sus formas).

La segunda observación es que, en este contexto, las ciudades y regiones parecen ser agentes importantes en el desarrollo industrial. En el mercado de emplazamientos, cada área ofrece ventajas específicas que se pueden usar para atraer empresas o incluso un sector industrial.

Las grandes empresas normalmente “internalizan” todos los servicios periféricos de la producción (servicios legales, financieros y de contabilidad, recursos humanos, márketing, investigación y desarrollo, exportaciones, etc.) y sus filiales o sucursales más pequeñas se benefician de ello. Este no es el caso de PYMES independientes. En muchos casos no son lo suficientemente grandes para justificar el desarrollo en plantilla de estos servicios debido a sus costes. Este problema se puede resolver si las empresas forman una red de “aglomeración” (zonas industriales o sistemas de producción local) en el que pueden compartir los servicios pagando menos por ellos (véase Porter, 2000). Estas “economías de aglomeración” se ven complementadas por otros factores como una división más compleja y efectiva de la mano de obra; la disponibilidad a largo plazo de un mercado laboral especializado y cualificado; la posibilidad de encontrar más rápidamente proveedores y puntos de venta; proximidad a la competencia para permanecer en contacto con las últimas novedades (tanto técnicas como de gestión); y, por último, ayuda mutua y relaciones de confianza que se desarrollan entre empresas de una aglomeración (capital corporativo). Se ha visto por otra parte, que las empresas agrupadas en zonas industriales son habitualmente más competitivas, rentables e innovadoras, además de exportar más que otras.

Los territorios (ciudades y regiones) en los que se crean estas zonas y otras redes de empresas disfrutan por tanto de evidentes ventajas competitivas. Una PYME de un sector determinado, nacional o extranjero, tiene todas las bazas para ganar si elige establecerse en la zona industrial especializada de su propio sector para beneficiarse de los ahorros que pueden compensar las economías de escala no disponibles para las PYMES.

Más en general resulta interesante comparar la evolución en el tiempo de los sistemas de producción y el desarrollo territorial (véase Julien & Marchesnay, 1997), distinguiéndose tres periodos: El Fordismo, el Neofordismo y, más recientemente, el Postfordismo. En el Fordismo se insiste en las economías de escala. En un tiempo de consumo de masas y de continua producción en masa, las fábricas descomunales estaban situadas de forma natural cerca de centros importantes, haciendo surgir grandes ciudades. El principio más importante del Neofordismo era el recorte de gastos mediante “flujos ajustados” o el método “justo a tiempo” en cuanto a existencias. La tendencia era por tanto la contratación de subcontratistas que heredaron el problema de las existencias. Para reducir al máximo los costes de transporte y los plazos de entrega, estos subcontratistas formaron empresas próximas a las unidades de producción más importantes. Con el Postfordismo, las palabras clave fueron “variedad y novedad” para mantener la demanda en un cierto nivel. Las largas series de producción idéntica dieron el relevo a las pequeñas, llevando a un tipo de individualización de productos para satisfacer las necesidades particulares de los consumidores y responder a los rápidos cambios tecnológicos (“especialización flexible”). En este esquema de cosas, las empresas medianas, que desempeñan un papel fundamental, eligen establecerse en zonas industriales, mejorando así su competitividad. Podemos por tanto hablar de áreas fordistas y postfordistas, como, por ejemplo el Frostbelt (centro-norte y este de EE.UU.) y el Sunbelt (sur y suroeste de EE.UU.) (véase Scott, 1998).

Parece por tanto que a principios de este siglo va a ser necesario rediseñar a fondo y complementar ampliamente las políticas industriales en el ámbito nacional teniendo en cuenta las políticas territoriales. Más concretamente, ya no va a ser posible influir sobre el desarrollo, destino ni emplazamiento de grandes grupos industriales, especialmente si se trata de multinacionales. No obstante es conveniente influir en la creación y desarrollo de PYMES y en su emplazamiento, inicialmente con acciones destinadas a mejorar su competitividad.

Dichas acciones pueden ser de dos tipos. El primero son medidas destinadas a reducir los costes de explotación de empresas invirtiendo en servicios de transporte y comunicaciones; el segundo son medidas destinadas a mejorar la competitividad de los mercados tomados en conjunto (reformas normativas, privatizaciones, mayor protección de la competencia, apertura de la economía, etc.). Estas medidas se pueden complementar con políticas que promuevan la creación y despliegue de innovaciones, la difusión de conocimientos y el desarrollo de redes y centros empresariales. Hay que aceptar que las autoridades públicas no tienen los medios para crear zonas industriales. Pero sí pueden fomentar el desarrollo de servicios empresariales de alta calidad que, tal como se ha visto, son tan importantes para dar un valor real a los centros industriales, proporcionándoles oportunidades de expansión.

Por tanto se puede decir que las políticas industriales son más “dependientes del territorio”, siguiendo el ejemplo de políticas sectoriales. De hecho, mientras que determinadas políticas sectoriales, como las relacionadas con la agricultura y el turismo, son esencialmente territoriales (puesto que afectan a unas regiones más que a otras), todas las demás políticas sectoriales (transporte, sanidad, comunicaciones, medio ambiente, educación, innovación) también tienen una importante componente territorial. Es por tanto mejor que estén diseñadas teniendo en cuenta la política territorial para garantizar una coherencia global. La aplicación de estas políticas siempre afecta a unas regiones y ciudades más que a otras. Mención especial merecen en este sentido las políticas de telecomunicaciones en el marco de la nueva economía en desarrollo (véase más abajo).

6. El cambio de curso en las políticas regionales

Las políticas regionales de los países miembros de la OCDE iban dirigidas tradicionalmente y sobre todo a las regiones más desfavorecidas. En vista de los resultados obtenidos, no obstante, muchos países se cuestionaron si merecía la pena seguir con estas políticas. En suma, se suscitaban las siguientes cuestiones:

- las subvenciones masivas (especialmente para infraestructuras inmobiliarias y para el establecimiento de servicios públicos) para las regiones más pobres provocaron sobre todo distorsiones del mercado y una cultura de dependencia y, de hecho, en muchos casos, perjudicando las oportunidades de desarrollo de las regiones afectadas;

- la creación artificial de polos de desarrollo económico, que tuvo escasamente en cuenta las ventajas competitivas de las regiones afectadas, ha dado origen a proyectos costosos (como las zonas industriales) junto con incentivos fiscales de coste igualitario, demostrando la mayoría de los proyectos no tener perspectivas a largo plazo;
- salvo escasas excepciones, la creación a partir de cero de ciudades tecnológicas nunca ha tenido éxito, dado que tenían escasos vínculos con la región en la que se realizó la inversión;
- el intento de mantener vivos sectores industriales en declive para proteger los puestos de trabajo local, mientras que todo apuntaba a que dichos sectores estaban condenados a largo plazo, llevó en la mayoría de los casos a gastos importantes e innecesarios.

Un nuevo paradigma

Reconociendo estas deficiencias y límites, las políticas regionales están adoptando gradualmente nuevos enfoques que nos permiten hablar actualmente de la aparición de un nuevo paradigma basado en cinco pilares:

- Las políticas regionales no están destinadas únicamente a las regiones más desfavorecidas, sino a todas ellas, a las más ricas y a las más pobres.
- El objetivo ha dejado de ser atraer las inversiones hacia regiones con dificultades mediante subvenciones, desgravaciones fiscales o ventajas en especie para empresas, sino hacer los esfuerzos necesarios para garantizar que todas las regiones sean capaces de aumentar al máximo sus oportunidades de desarrollo (desarrollo endógeno). Este objetivo se alcanza por tanto prestando la máxima importancia a las ventajas que tiene una región y sus componentes (por ejemplo, las ciudades), además de desarrollando nuevos capitales. No se persigue un desarrollo artificial. Las inversiones se realizan en una región, no para aprovechar generosos incentivos, sino porque esa región, gracias a su capacidad competitiva está madura para un mayor nivel de rentabilidad. El emplazamiento de las empresas es por tanto mucho más volátil, lo que permite construir relaciones duraderas y sanas entre el territorio en cuestión y la comunidad empresarial. El capital territorial anteriormente mencionado permite así el desarrollo de un tipo de multiplicador de inversiones.
- No se trata de detener bruscamente todas las formas de ayuda y compensación. Las regiones más pobres todavía se benefician de compensaciones financieras (las subvenciones, indemnizaciones y pensiones recibidas y pagadas son las mismas en todas las regiones para asegurar una redistribución de las más ricas a las más pobres) y de un cierto ajuste financiero cuando su propia renta es insuficiente para cumplir sus obligaciones. Por otra parte, en muchos países el gobierno central asegura la calidad constante de las infraestructuras y los servicios públicos y el desarrollo de modernos medios de transporte y comunicaciones, garantizando a todas las regiones un nivel mínimo de accesibilidad. No obstante, el objetivo no es ahora mantener artificialmente el mismo nivel de infraestructuras en todas las regiones, sino asegurar un entorno favorable para el desarrollo empresarial. Como el desarrollo depende de las características específicas de la región afectada, las políticas sobre infraestructuras pueden basarse en una tipología de las regiones.
- Entre las infraestructuras en cuestión las hay ahora intangibles. Estas desempeñan un papel primordial en la promoción de ventajas comparativas de una región en lo que se refiere al desarrollo endógeno. Las medidas se toman por tanto para mejorar las ventajas competitivas de regiones y su atractivo desde el punto de vista empresarial, por ejemplo ayudando a propagar los conocimientos (educación, formación y cursos especiales), tecnologías e innovación; medidas para desarrollar capital corporativo; la eliminación de barreras a la competencia mediante mayor flexibilidad del mercado y fluidez de las operaciones gracias a un menor número de regulaciones y controles; ayuda en la resolución de conflictos; medidas que garanticen la armonía social y la cohesión; estimular el empresariado y la creación de empresas mediante centros de fundación y subvenciones específicas para redes empresariales y demás zonas industriales, cuyo desarrollo se fomenta mediante el agrupamiento de servicios (investigación y desarrollo, financieros, contables, comerciales, márketing, recursos humanos, comercio exterior, etc.); por último, medidas para proteger y mejorar el entorno físico y humano.
- El quinto y último pilar del paradigma de políticas regionales está relacionado con el gobierno. En primer lugar, esto implica garantizar que las políticas territoriales formuladas en el ámbito nacional sean compatibles con las políticas de desarrollo aplicadas en las regiones y en las ciudades. Una distribución equitativa de las responsabilidades y los recursos financieros tiene que estar organizada por tanto entre los tres niveles de intervención (central, regional y local), debiéndose evitar la descentraliza-

ción de responsabilidades, salvo si se acompaña con recursos fiscales que permitan su cumplimiento. En segundo lugar hay que prestar más atención a la necesidad de implicar en las decisiones importantes no sólo a las autoridades locales, sino a todos los agentes, sean del sector privado, agentes sociales, el sector comunitario (tercer sector) o la sociedad civil como un todo. Estas asociaciones locales son la mejor forma de garantizar que los problemas se van a identificar correctamente, que las soluciones adoptadas van a ser lo más efectivas posibles y que se aplican las prioridades correctas.

7. La necesidad absoluta de un desarrollo sostenible

Parece evidente que las distintas políticas económicas aplicadas por un país concreto deberían formar un conjunto coherente que represente un medio completo y una estrategia a largo plazo. Sin embargo, esto no siempre es así. A menudo los objetivos económicos como la protección de los puestos de trabajo tienen prioridad frente a otros considerados menos urgentes. A veces se sacrifica por ejemplo la protección medioambiental, la conservación de capitales no reemplazables o el cumplimiento de ciertos estándares sociales. Pero también puede ocurrir lo contrario: no hay ninguna garantía de que todas las decisiones tomadas sobre asuntos medioambientales y sociales presten la debida atención a los costes económicos implicados. Si así se hiciese, tales decisiones podrían ser bastante diferentes.

Reconciliar la efectividad económica con la cohesión social y el equilibrio ecológico (tres objetivos principales de todos los países miembros de la OCDE) es el objetivo que se ha establecido ahora bajo el epígrafe “desarrollo sostenible”.

Las políticas territoriales pueden desempeñar aquí un papel importante por tres motivos. El primero es que, mientras que algunas políticas tienen que estar formuladas y aplicadas para un país concreto como conjunto, donde los problemas son de carácter nacional, otras tienen que ser aplicadas a nivel regional porque su naturaleza así lo exige. Las políticas nacionales también son necesarias para todas las medidas sociales que afecten a la población como conjunto, ya que las medidas medioambientales establecen estándares sobre calidad del aire y del agua, emisión de gases de efecto invernadero, conservación de recursos naturales y reducción de residuos y desperdicios. Pero muchos problemas son de carácter regional: por ejemplo, en el ámbito social, los barrios y suburbios con problemas, y la despoblación de áreas rurales; en el ámbito medioambiental, la regulación de emplazamientos industriales que contaminan el suelo o el crecimiento anárquico de algunas grandes urbes.

La segunda razón es que la solución de todos estos problemas, tanto los nacionales como los regionales, será más fácil si se hace localmente. Las soluciones locales garantizan un grado de participación de la sociedad civil, dado que en el ámbito local es más fácil formar asociaciones que agrupen a los agentes más importantes. Un enfoque regional, que por definición es multisectorial, ayudará sin duda alguna a construir puentes entre los distintos objetivos y a reconciliarlos. Un enfoque regional ofrece además dos ventajas fundamentales: el desarrollo de asociaciones locales fomenta una mayor conciencia de la naturaleza y urgencia de los problemas implicados, y las soluciones adoptadas y las prioridades elegidas tendrán más en cuenta todas las restricciones importantes (institucionales, financieras y fiscales) y los objetivos (económicos, sociales y medioambientales, tanto nacionales como regionales).

La tercera razón es que situar actividades económicas en regiones no es neutral desde el punto de vista social ni medioambiental. Como se ha visto, cada región presenta ventajas competitivas (su capital territorial) mediante las cuales una actividad concreta que se desarrolle en una región mejor que en otra será más competitiva y rentable, por lo que creará más puestos de trabajo. Además, concentrar actividades en una región determinada puede presentar riesgos ecológicos más importantes que en otras. Pero la situación de las infraestructuras tampoco es neutral: la construcción de una autopista o la instalación de líneas de alta tensión, por ejemplo (indispensables para el desarrollo regional) pueden tener un efecto adverso en los servicios locales. Una de las ventajas más importantes de las políticas regionales es precisamente su capacidad de aplicar soluciones que reconcilien objetivos económicos, medioambientales y sociales.

8. El reto de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones

Las nuevas tecnologías podrían alterar considerablemente las ventajas de las regiones, a no ser que se tomen rápidamente medidas en cuanto a las estructuras de telecomunicaciones, permitiendo que estas tecnologías estén al servicio de todos los habitantes de un país, tanto en áreas rurales como urbanas.

De hecho, grandes ciudades en las que se ha concentrado el capital, los conocimientos y una buena parte de la demanda, que cuentan con infraestructuras de gran calidad y en las que las empresas de la nueva economía tienden por naturaleza a establecerse primero, podrían tomar fácilmente la delantera sobre otros territorios. Las regiones distantes y las áreas rurales, no tan bien equipadas con modernas infraestructuras de telecomunicaciones, podrían sufrir más bajo esta situación. El resultado podrían ser unas marcadas divisiones regionales que perjudiquen a las empresas situadas en estas regiones peor equipadas con tecnologías de la información y de comunicaciones.

Pero, al mismo tiempo, estas tecnologías pueden ser un factor muy importante de desarrollo. Así, en áreas rurales representan la oportunidad de salir de un cierto aislamiento geográfico perjudicial para el desarrollo económico o ayudar a reiniciar las actividades tradicionales y, en algunos casos, crear nuevas. Si estas tecnologías se usan de forma efectiva, la distancia dejará de ser un impedimento para los servicios públicos: las instalaciones públicas bien equipadas como las oficinas de correos o las bibliotecas ya han permitido en algunos países realizar varios procedimientos y formalidades administrativas a distancia, por Internet. De forma parecida, algunas comunidades han desarrollado con éxito proyectos de aprendizaje a distancia, así como diagnóstico en línea y el tratamiento de emergencias.

Además, usando estas tecnologías, las PYMES locales, comerciantes incluidos, pueden acceder más fácilmente a los nuevos puntos de venta de mercados nacionales e internacionales, algo imposible sin Internet. Los telecentros y el teletrabajo también puede ayudar en algunas circunstancias a crear nuevos puestos de trabajo. En lo que concierne al medio ambiente, el desarrollo del teletrabajo (especialmente el teletrabajo a tiempo parcial) debería reducir los embotellamientos y la contaminación de grandes ciudades.

No obstante, además del disloque territorial anteriormente mencionado, existe el riesgo de otra división, esta vez entre poblaciones. El acceso a los servicios públicos, educación, formación, documentación y comunicaciones con el mundo exterior podría quedar reservado, inicialmente, a los habitantes de grandes urbes o como mínimo a aquellos con recursos para comprar equipos informáticos.

Al mismo tiempo, estas tecnologías pueden ser un capital importante en cuanto a políticas sociales. El acceso en línea a la información y los servicios públicos, las cabinas electrónicas gratuitas en lugares públicos, las medidas para ayudar a las categorías sociales desfavorecidas (desempleados, impedidos, mayores y grupos de bajos ingresos) son algunas de las formas en las que las tecnologías de la información podrían ayudar a resolver ciertos problemas de exclusión social.

Por último, las tecnologías de la información representan un importante potencial en el ámbito gubernamental. Pueden ayudar a aumentar la transparencia de las decisiones públicas y de la financiación, ayudar a los ciudadanos y a la sociedad civil a participar activamente en las decisiones que les incumben y, por último, a ejercer un control sobre las medidas públicas en general.

De todo ello se deduce que las tecnologías de la información constituyen una oportunidad real para las aglomeraciones urbanas, pero este no es de ningún modo el caso de las áreas rurales. Existe efectivamente el riesgo de que, a falta de políticas adecuadas, las dificultades experimentadas por las áreas rurales empeoren, por ejemplo debido al declive de actividades tradicionales y el envejecimiento de la población. Entre las soluciones destacan el desarrollo de “servicios a distancia”, es decir, el realojamiento de actividades incorpóreas (centros de atención telefónica, procesamiento de datos y desarrollo de software) hecho posible gracias a la “economía de redes”.

Los primeros ejemplos satisfactorios de estas políticas en ciertas regiones de Estados Unidos y Europa muestran lo que hay que hacer. En primer lugar hay que estimular la iniciativa local con proyectos locales respaldados y cofinanciados tan pronto se demuestra la sostenibilidad del desarrollo. Esto implica una cierta armonización con otras políticas territoriales, como la educación y la investigación, así como garantizar la disponibilidad de mano de obra cualificada para las nuevas empresas. Pero la primera condición que hay que cumplir, condición *sine qua non*, es el desarrollo de unas infraestructuras de telecomunicaciones que permitan un uso óptimo de las tecnologías de la información en todas las regiones.

Conclusión

Las primeras políticas económicas aplicadas por los estados, en el sentido Weberiano de políticas que eran “continuas y coherentes”, fueron las políticas arancelarias asociadas al aumento del comercio en la Inglaterra del siglo XIV. A continuación llegaron las políticas de inversión pública destinadas a dotar a ciertas regiones y ciudades de infraestructuras públicas (carreteras, puertos, puentes, etc.), servicios públicos (escuelas y hospitales) y

edificios (agencias tributarias, barracones y prisiones). Después se desarrollaron políticas sectoriales con medidas destinadas a fomentar el desarrollo de ciertos sectores económicos como la industria pesada, los astilleros, el transporte y la agricultura. Más tarde comenzó el desarrollo de políticas macroeconómicas, principalmente para regular la demanda de bienes y servicios, especialmente mediante medidas monetarias y fiscales.

Naturalmente, las políticas de inversión pública y las sectoriales podrían ser más beneficiosas para determinadas regiones, mientras que las políticas macroeconómicas, a través de la tributación fiscal, se podrían utilizar para garantizar una cierta redistribución de la renta entre unidades territoriales. Más recientemente, entre las medidas que permiten a los gobiernos regular la economía, ha nacido la necesidad de fomentar las medidas destinadas más específicamente a limitar las diferencias socioeconómicas entre regiones y ciudades y a optimizar sus oportunidades de desarrollo para que puedan alcanzar la prosperidad. Esta necesidad ha surgido de una serie de factores que este informe va a tratar de explicar, siendo cada uno de ellos el resultado de una tendencia histórica concreta. Estas diferentes medidas están ahora agrupadas bajo el epígrafe “políticas de desarrollo territorial”, o más simplemente “políticas territoriales”.

Esta política, como han tratado de explicar los párrafos anteriores, se basa en tres principios básicos: desarrollo endógeno (destinado a mejorar las oportunidades propias de expansión de las unidades territoriales); desarrollo sostenible (destinado a reconciliar los objetivos de eficiencia económica, cohesión social y equilibrio ecológico) y un gobierno más responsable.

REFERENCIAS

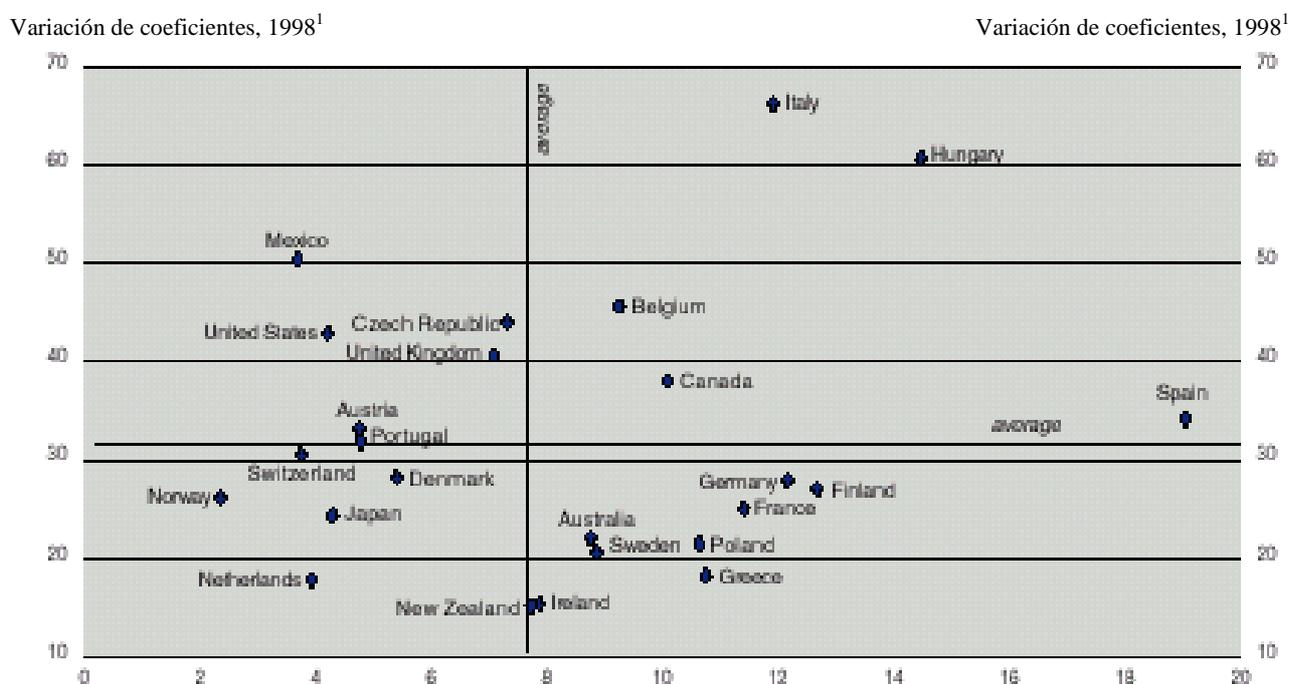
- BENKO, Georges, DUNFORD, Mick y HEURLEY, Jennifer (1997), “Les districts industriels: vingt ans de recherche”, en *Espaces et Sociétés*, N° 88/89.
- BOYER, Robert y SAILLARD, Yves (1995), “Théorie de la régulation”, en *L'état des savoirs*, La Découverte.
- CATIN, Maurice (2000), “Les mécanismes et les étapes de la croissance régionale”, en *Bulletin de l'économie de la défense*, enero.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN (1999), *Géographie économique de l'Europe*, Economica.
- JULIEN, Pierre-André y MARCHESNAY, Michel (1997), *Economie et stratégies industrielles*, Economica.
- KHERDJEMIL, B. (1998), *Mondialisation et dynamique des territoires*, L'Harmattan.
- KRUGMAN, Paul (1993), *Geography and Trade*, MIT Press.
- KRUGMAN, Paul (1995), *Geography and Trade*, MIT Press.
- OATES, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE (1991), *Strategic Industries in a Global Economy*, OECD Publications, París.
- OCDE (2000), *Cities and Regions in the New Learning Economy*, OECD Publications, París.
- PORTER, Michael E. (2000), “Clusters and the New Economics of Competition”, en Garten, Jeffrey E.: *World Views*, Harvard Business Review Books.
- SCOTT, Allen J. (1998), *Regions and the World Economy*, Oxford University Press.
- STORPER, Michael (1997), *The Regional World*, Guilford Press.

INTRODUCCIÓN

Los análisis muestran que las diferencias entre los estados se están reduciendo, así como algunas diferencias entre regiones. No obstante, esta convergencia es lenta y las diferencias más profundas entre estados y regiones siguen manteniéndose. La reducción de desigualdades territoriales se está convirtiendo en una prioridad en la mayoría de los países de la OCDE.

Para poder entender los procesos que sustentan la cohesión territorial dentro de los estados miembros, hay que explotar las bases de datos regionales. Como muestra el diagrama 1, las medias nacionales ocultan la variabilidad de las regiones de un país. Por ejemplo, a pesar de que tiene una tasa de desempleo media comparable con las de Alemania y Francia, Italia tiene unos diferenciales interregionales mucho más altos. Tomando otros ejemplos, México tiene una tasa de desempleo similar a la de Suiza y los Países Bajos, pero las variaciones entre regiones son enormes, mientras que en Suiza son sólo moderadas y muy pequeñas en los Países Bajos. Los datos regionales se pueden explotar para poder entender mejor el grado en que las medias nacionales ocultan la necesidad de determinadas políticas públicas en unidades territoriales subnacionales concretas.

Diagrama 1. Tasa media de desempleo y desigualdades



1. 1995 para Japón; 1996 para Australia, Canadá y Nueva Zelanda; 1997 para México; 1999 para Estados Unidos, Italia y Portugal.
Fuente: Véase anexo

Comparando la tasa media de desempleo y las diferencias regionales dentro de la tasa se distinguen cuatro grupos de países (diagrama 1). El primer grupo se compone de países como Noruega, Japón, Países Bajos y

Nueva Zelanda, donde la tasa de desempleo y las diferencias regionales son más bajas que en la mayoría de los demás países de la OCDE. El segundo grupo está compuesto por países en los que la tasa media de desempleo es relativamente baja, pero las diferencias regionales son elevadas, como México, Estados Unidos, el Reino Unido y la República Checa. El tercer grupo está compuesto por países que combinan una elevada tasa de desempleo que supera la media de la OCDE, con grandes diferencias territoriales; Italia, Hungría, España, Bélgica y Canadá. El cuarto grupo comprende países con tasas de desempleo nacionales relativamente elevadas pero con pequeñas diferencias regionales, como Finlandia, Francia, Polonia y Grecia. No obstante, no hay correlación entre la tasa de desempleo nacional y las desigualdades territoriales en las tasas de desempleo; una tasa nacional baja no implica necesariamente que las desigualdades de las tasas territoriales sean grandes o pequeñas.

1. ¿Cuáles son los indicadores para evaluar las desigualdades regionales?

La elección de una medida o medidas de desigualdad regional depende de los objetivos de las políticas públicas. En la mayoría de los contextos se toma como objetivo el desarrollo económico. Las medidas habituales son el nivel y el crecimiento de la producción, el nivel y el crecimiento de la producción por empleado, el nivel y el crecimiento del empleo, y el nivel y el crecimiento de sueldos por empleado, etc.

Aquí vamos a utilizar tres indicadores para retratar las desigualdades regionales:

- El producto nacional bruto es tradicionalmente un indicador clave para analizar el rendimiento regional. No obstante, hay que interpretarlo con mucho cuidado. Por una parte, el valor añadido asignado a una región es equivalente a la renta bruta generada por las actividades dentro de los límites de la región y no se puede atribuir a los habitantes de la región, principalmente porque hay trabajadores no residentes que contribuyen a la producción de la región.² Por otra, como se menciona anteriormente, el PIB *regional* per cápita se debería interpretar en combinación con otros factores como la tendencia demográfica. La razón es simple: un aumento en el PIB per cápita no es necesariamente sinónimo de rendimiento económico; puede significar simplemente que la población residente ha decrecido más rápidamente que la mano de obra residente. Hay que reconocer que se trata de una situación muy improbable, dado que las pérdidas de puestos de trabajo derivan normalmente en pérdidas de población.
- El nivel y la tendencia del desempleo son una medida del grado en el que se están alcanzando los objetivos de pleno empleo. Al igual que con el PIB per cápita, y por los mismos motivos, la tasa de desempleo *regional* debería ser interpretada en relación con otros indicadores como la dinámica de población o del empleo.
- Las variaciones demográficas son un indicador básico del desarrollo territorial global, dado que las políticas de desarrollo territorial tienen como objetivo en muchos países evitar el crecimiento o concentración de población en áreas metropolitanas cada vez más grandes y, la desertización y despoblación de ciertas áreas rurales. En otros países se anima a los trabajadores para que migren a regiones con mejores perspectivas de empleo, sirviéndose a menudo de políticas de ajuste del mercado laboral. En estos casos, un indicador de cambio demográfico mostrará la disminución de población regional, pero otro indicador (como el de las tasas de empleo, véase arriba) puede mostrar una tendencia positiva (como menores tasas de desempleo).

2. Conclusiones principales

Cada medida de desigualdad territorial sólo recoge una dimensión. Un enfoque multidimensional ofrece una visión más completa de la naturaleza de las desigualdades interregionales en los países miembros de la OCDE. Las conclusiones fueron las siguientes:

Concentración territorial del producto interior bruto

Los índices de concentración permiten calibrar el peso de las regiones principales y, por tanto, de las principales regiones urbanas. La concentración del PIB *en la región principal* permite identificar dos categorías de países (tabla 1): países en los que la región capital es macrocéfala y su concentración del PIB es superior al 25 por ciento, y países en los que el dominio de dicha región es mucho menos marcado y su concentración del PIB varía entre el 9 y el 24 por ciento.

Para entender la alta concentración del PIB en las regiones capitales de Hungría, Japón, Austria y Francia, sólo hay que recordar las viejas primacías de siglos de Budapest, Tokio, Viena y París. La alta concentración del PIB en las regiones capitales de Irlanda o Grecia se puede explicar por la posición de ambos países en el ciclo de desarrollo, lo que en una primera fase de recogida está muy polarizado. Por último, la geografía física explica en gran medida la altísima concentración de población y actividades en la región urbana principal del sur de Suecia, Noruega y Finlandia. Por otro lado, la concentración es relativamente baja en Alemania, Estados Unidos, España, Canadá, Italia y Países Bajos. Una característica común de estos países, que podría explicar el bajo grado de concentración, es que la capital política es distinta de la capital económica. La concentración es también baja en Polonia y en la República Checa como legado del sistema socialista, que fortaleció el peso de las capitales regionales.

Los países como Hungría, Portugal, Japón, Noruega y Francia muestran una elevada concentración territorial del PIB y grandes desigualdades territoriales del PIB per cápita. Pero en general, no hay ningún patrón regular. Los países como Grecia, Finlandia y Australia tienen un alto grado de concentración del PIB en la región principal y en las cinco primeras regiones, pero las diferencias del PIB per cápita son pequeñas en general, comparadas con otros países de la OCDE. Otros como México y el Reino Unido combinan una baja concentración del PIB con unas diferencias territoriales relativamente grandes.

Tabla 1. Concentración regional del PIB por área en los países de la OCDE

	Cuota de la primera región ^b	Cuota primeras 5 regiones ^b	Coeficiente de variación del PIB per cápita ^a
		1997	
Hungría	42.2	60.9	35.9
Irlanda	39.0	64.1	23.8
Grecia	37.4	60.9	12.9
Finlandia	37.3	60.2	22.6
Dinamarca	32.8	51.8	27.3
Japón	30.8	49.4	30.0
Portugal	30.4	59.0	32.2
Noruega	30.0	53.1	33.0
Francia	29.5	39.5	45.2
Austria	29.1	51.8	30.6
Suecia	25.2	63.0	10.9
Australia	25.0	65.7	18.6
México	23.1	50.9	56.0
Países Bajos	22.3	55.3	11.3
República Checa	22.1	44.1	33.0
Suiza	21.0	58.7	14.0
Italia	20.0	57.0	26.6
Bélgica	20.0	46.6	23.1
Polonia	19.7	43.6	23.6
Canadá	18.5	45.1	14.1
Reino Unido	17.2	26.1	45.9
España	16.9	43.9	22.3
Estados Unidos	10.2	26.6	20.0
Alemania	9.0	35.0	26.3
OCDE	25.4	50.2	31.0

Notas:

- Para Australia, Canadá, Estados Unidos y Suiza: se ha usado la renta doméstica, con renta de transferencia social.
- En algunos países, las regiones que aparecen en el Anexo se han agrupado en regiones metropolitanas funcionales para determinar la cuota de PIB global (o renta doméstica global) procedente de la región más grande.
- Sólo las tres primeras regiones de Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Polonia y la República Checa.
- 1995 para Japón, México y Noruega; 1996 para Australia, Canadá y Alemania.

Fuente: Véase anexo

En resumen, este índice muestra que, de media, la concentración del PIB es muy elevada en los países de la OCDE: un **cuarto** del producto interior bruto se genera en una sola región, que suele ser la región metropolitana principal y la **mitad** se genera en las cinco regiones principales, que suelen ser las regiones urbanas más importantes.

Dispersión de las tasas de desempleo

Así como muchos países de la OCDE han mostrado una disminución de su tasa de desempleo en la última década, la reducción ha ido a menudo acompañada por un gran aumento de las diferencias regionales (tabla 2). Mientras que muchos países mostraron una disminución relativa de las diferencias regionales, sus tasas de desempleo nacional aumentaron simultáneamente. Por último, cinco países unieron al aumento de su tasa media de desempleo un aumento de diferencias interregionales. Canadá fue el único país que combinó una pequeña reducción de su tasa media de desempleo con la disminución de diferencias interregionales.

Este indicador muestra por tanto que en dos tercios de los países de la OCDE están aumentando las diferencias regionales de las tasas de desempleo. Esto significa que, en un contexto nacional de crecimiento positivo del empleo, el crecimiento se diferencia espacialmente; en general, siempre son las mismas regiones las que se benefician del crecimiento. Este patrón de polarización muestra que el crecimiento nacional positivo no reequilibra necesariamente el crecimiento en el ámbito territorial.

Tabla 2. **Tendencia de las diferencias regionales en el desempleo durante la última década**

		Diferencias regionales	
Media regional		disminución	aumento
aumento		Alemania*, España, Finlandia Grecia, Italia, Japón Portugal, Suecia, Suiza	Bélgica, Francia Hungría, México República Checa
descenso		Canadá	Australia, Austria, Dinamarca, Estados Unidos, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos Polonia, Reino Unido

* Sólo antigua RFA

Fuente: Véase anexo

Localización del crecimiento demográfico

Los cambios demográficos ofrecen a menudo un buen resumen de las regiones con el mejor rendimiento y de las que están en declive. **Localizándolas** en un mapa, podremos “ver” y entender el proceso involucrado.

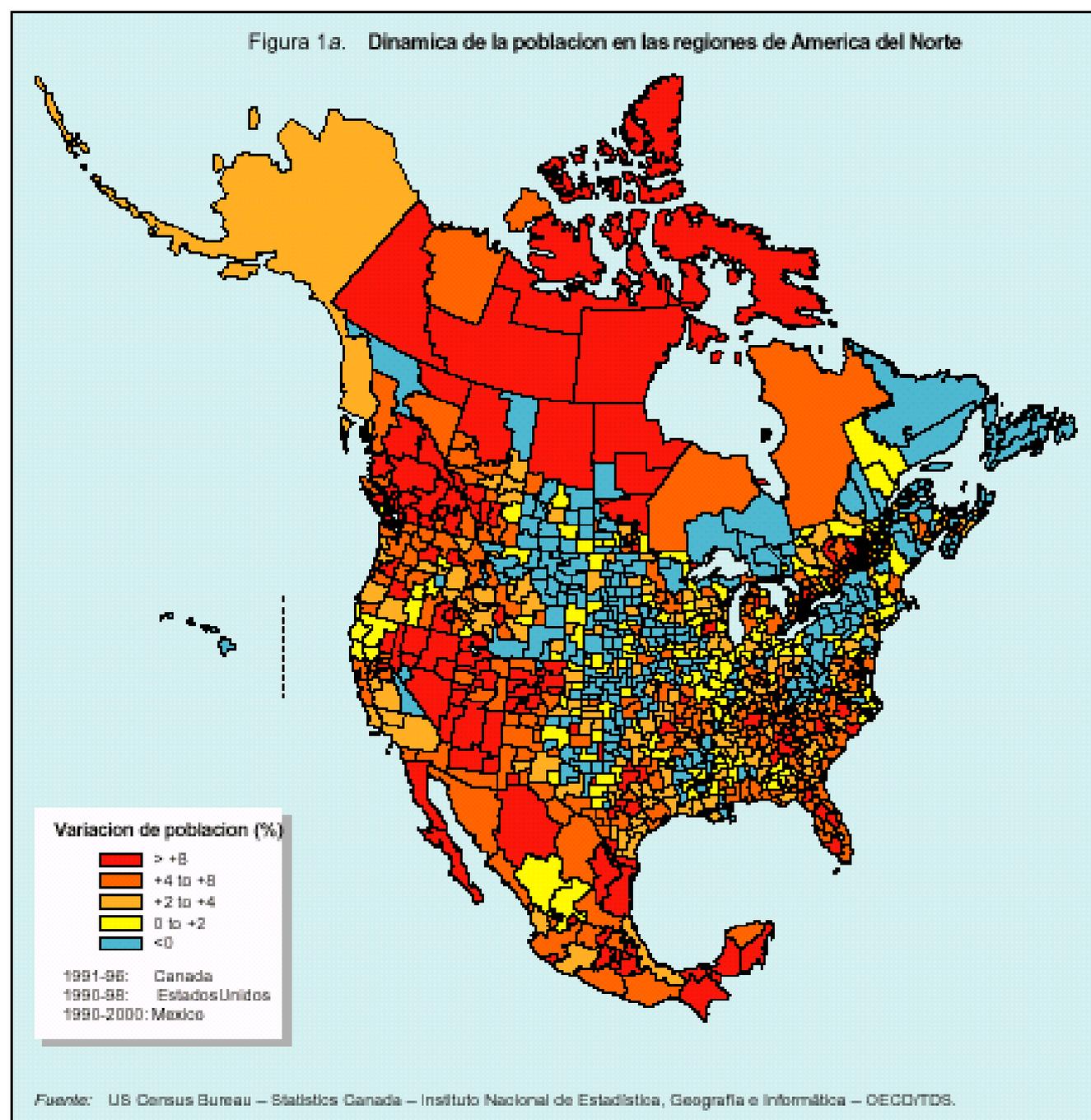
En Estados Unidos y Canadá, algunas regiones muestran un gran aumento demográfico (más del 8%). Estas regiones no están situadas de forma aleatoria: en Estados Unidos, se encuentran principalmente en el oeste, sudeste y centro este; en Canadá se encuentran en los territorios del noroeste³, en la Columbia Británica y en Alberta (figura 1a). Esto confirma que los procesos de crecimiento son específicos espacialmente y que la dinámica demográfica depende menos del dinamismo propio del área que del dinamismo global de un territorio más amplio.

La situación es similar en varios países europeos (figura 1b). En Francia, por ejemplo, la expansión de ciertas áreas de la Bretaña, el centro oeste y el sudeste es parte de una expansión general que afecta a todas las regiones del litoral Atlántico y del sudeste, más que algo específico de tales áreas. Otro fenómeno que se ve claramente en Francia, y que caracteriza a muchos países de la OCDE, es el fuerte crecimiento demográfico en la periferia de las ciudades. Este es el caso de los *départements* del oeste de París, que se han beneficiado de la descentralización de la región de la Isla de Francia. También aparecen otros ejemplos de estas diferencias de

crecimiento. Del reciente crecimiento de Irlanda (atribuible especialmente a las empresas de servicios ligadas a la nueva economía) se beneficia sobre todo el área de Dublín en términos de crecimiento, aunque todas las partes del país se han beneficiado de formas menos directas. En Noruega, el crecimiento de la última década ha beneficiado fundamentalmente a las regiones urbanas del sur del país.

En los países de Asia y Oceanía las tendencias regionales son más complejas (figura 1c). Mientras que las tendencias de Japón son comparables con las anteriormente mencionadas, muchas regiones remotas de Australia están experimentando un crecimiento demográfico.

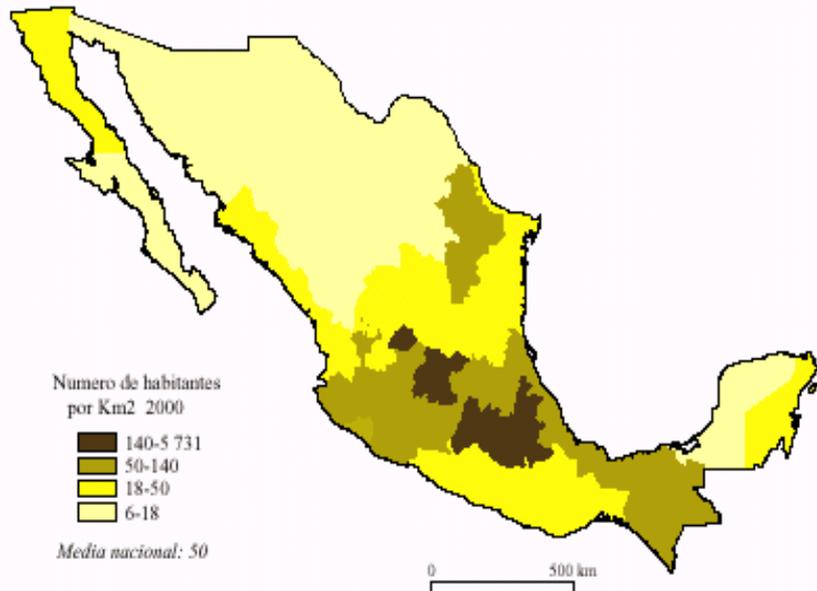
Para concluir se puede decir que las tasas de crecimiento regional son espacialmente diferentes en la gran mayoría de países de la OCDE. El crecimiento tiende a producirse en las mismas regiones, fundamentalmente en áreas con vínculos con centros metropolitanos. Hay excepciones; las áreas montañosas y los litorales, por ejemplo, atraen categorías concretas de personas. Como resultado, algunas partes de los territorios nacionales, especialmente las áreas no adyacentes a centros metropolitanos, siguen decayendo, mientras que el crecimiento se difunde inexorablemente en una franja continua alrededor de las áreas metropolitanas.



México

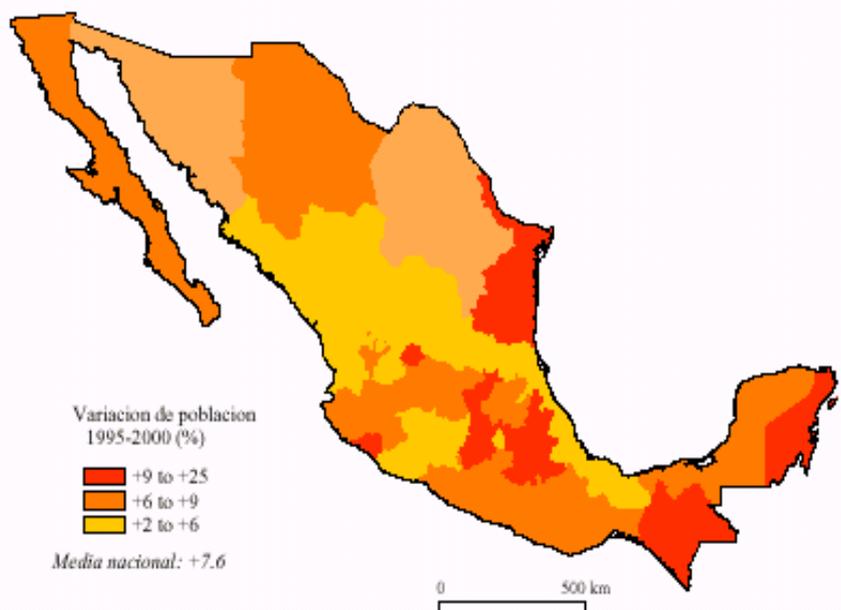
México registró un rápido crecimiento en la década de 1990, potenciado por la creación del TLCAN, del cual forma parte México. A pesar de que es difícil evaluar cómo ha evolucionado el peso relativo de la megalópolis formada por Ciudad de México y su región en un breve periodo, hay que decir que las desigualdades regionales tienden a suavizarse. La mayoría de las regiones menos pobladas se están beneficiando, estimuladas en particular por el boom de las actividades turísticas y las relacionadas con el petróleo, ambas a lo largo de la costa del Pacífico y el Golfo de México. Destacable en este sentido es el particular dinamismo de una vasta área del sur que se extiende desde Acapulco hasta Cancún.*

Distribucion de poblacion



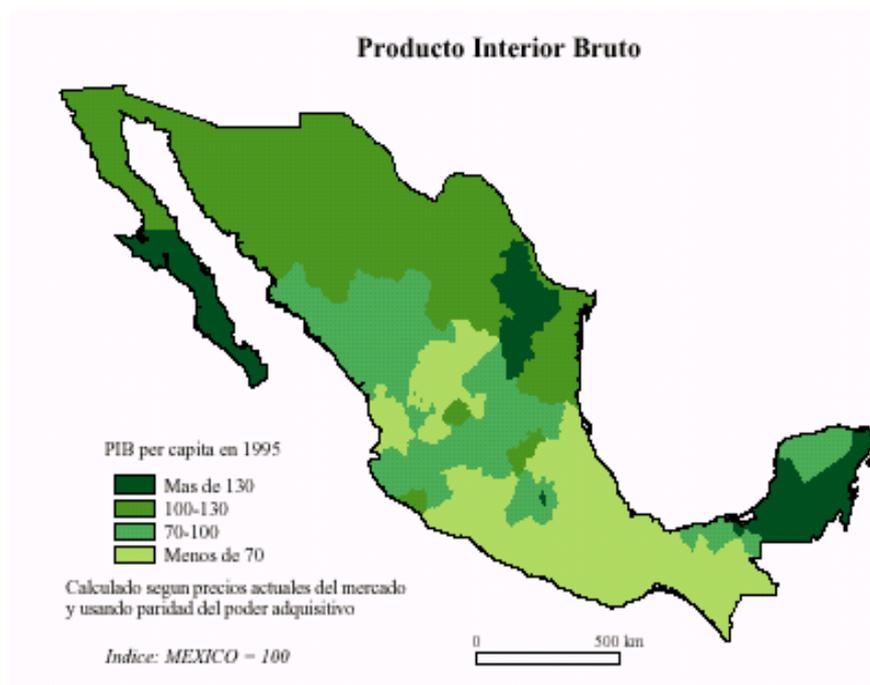
Un corredor con densidades demográficas superiores a 50 habitantes por km² se extiende desde la región de Guadalajara en la costa del Pacífico hasta Chiapas en el este, incluyendo México capital (con el 22 por ciento de la población mexicana) y parte de la franja costera del Golfo de México. Esta área contrasta con el resto del país, que está mucho menos poblado. En la mitad septentrional de México, sólo el estado de Nuevo León, dominado por su capital Monterrey, supera esta cifra. México ha mantenido una tendencia decreciente en la tasa de crecimiento demográfico. Entre 1995 y 2000 ha

Variacion demografica



* En el anexo encontrará un mapa territorial cuadrículado y las fuentes de datos.

tenido una tasa media anual de 1,55 por ciento, la más baja desde la década de 1960, cuando alcanzó su nivel más alto: una tasa media anual de casi 3,5 por ciento. Esta tendencia es principalmente el resultado de la disminución de la fecundidad. De hecho, la mortalidad ha sido muy baja, y el balance migratorio es poco importante. Por otra parte hay regiones que han experimentado un rápido crecimiento demográfico en el mismo periodo. El turismo ha sido el factor principal en Baja California Sur, en el extremo noroeste y en la región de Cancún, en el extremo sudeste, mientras que en Baja California y en Chihuahua, en la frontera norte, la razón ha sido el desarrollo de nuevas actividades económicas como las *maquiladoras*.



En cuanto a la distribución per cápita del PIB en 1995, el contraste se caracteriza por una brecha entre el norte del país, cerca de Estados Unidos, desde Baja California hasta Tamaulipas, donde las cifras superan la media nacional, y el resto del país, donde no son tan buenas. Se pueden señalar dos tipos de áreas ricas: las áreas más urbanizadas como Distrito Federal (Ciudad de México) y la región de Monterrey (exceptuando Guadalajara), y las que tienen baja densidad demográfica y una actividad dominante de alto valor añadido, como el estado de Campeche en el sudeste, área de producción energética, y los estados de Quintana Roo (Cancún) y Baja California Sur, donde el turismo sigue expandiéndose. Las diferencias son importantes: el PIB del Distrito

México: índices de diferencias regionales

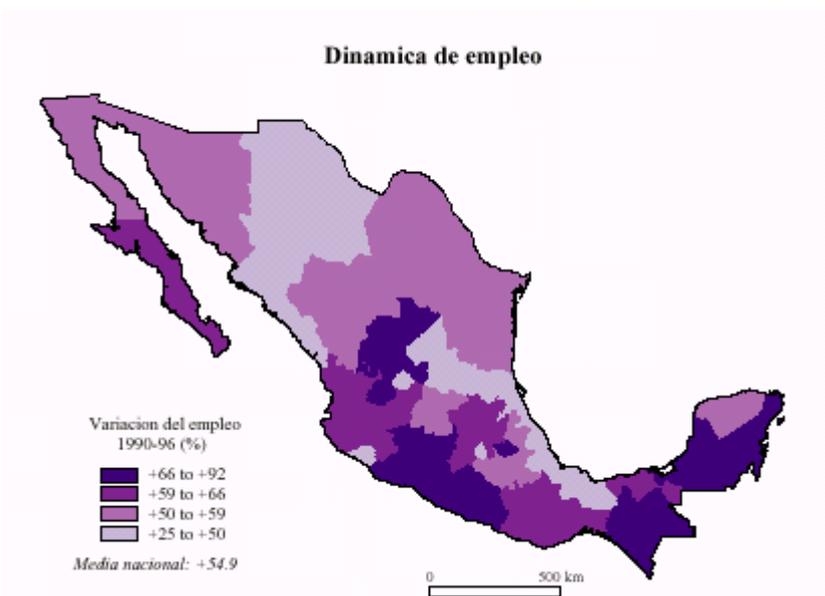
	1990	1995	2000	1995
	Densidad demográfica habitantes por km cuadrado			PIB per cápita con precios constantes (1990) \$ - PPA
Media nacional	41	43	50	5 744
Intermedio	45	47	51	4 938
Máximo regional	5 883	5 621	5 731	14 274
Mínimo regional	5	5	6	2 723
Coefficiente de variación	402	375	360	56
	Total de población			PIB nacional
Máximo regional (%) ^b	22.6	22.2	22.3	33.2
5 máximas regionales (%)	42.4	41.2	41.1	50.9

a) En nivel territorial 2.

b) Los estados de Distrito Federal y México se han fusionado para formar la región capital.

Federal es el 22,9 por ciento del PIB total y su PIB per cápita, el más elevado, es cinco veces superior al del estado más pobre.

El nivel de empleo del país ha mostrado una tendencia creciente generalizada, acorde con el rendimiento de la economía mexicana, a pesar de la crisis financiera de 1995 que provocó un desempleo que llegó a una tasa de 4,43 por ciento, la más elevada desde 1991. La tasa de desempleo ha ido disminuyendo más adelante: 2,25 por ciento en 1997 y 1,8 por ciento en 2000. Entre los estados, Distrito Federal incluido, existen importantes diferencias en los nive-



les de empleo y sus tendencias. No obstante, estas diferencias no están relacionadas con la fortaleza de sus economías, debido en general al peso relativo del sector informal y al grado en que están relacionados en algunos estados la agricultura y el autoconsumo con el subempleo, más que con problemas de desempleo. Así, en los estados más industrializados, el empleo es más propenso a sufrir cambios dentro de los mercados formales de bienes y servicios, mientras que los estados menos industrializados se ven menos influidos. Por otra parte, en las ciudades fronterizas y en las que tienen importantes actividades turísticas y manufactureras, el empleo se asocia con factores externos debido a los efectos de las inversiones extranjeras.

México: variación del desempleo

