

Making Development Happen
Volume 9

Atractivo regional en el nuevo entorno global: Argentina, Chile y Colombia

Reporte de síntesis

Las opiniones expresadas y los argumentos empleados aquí son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de los países miembros de la OCDE, ni del Centro de Desarrollo (DEV) y ni del Centro de Emprendimiento PYMEs Regiones y Ciudades (CFE).

Tanto este documento, como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos de Israel son suministrados por las autoridades israelíes competentes y bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se entiende sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania en virtud del derecho internacional.

Prólogo

El entorno mundial se ha visto reconfigurado por múltiples alteraciones, transformaciones y cambios estructurales que generan a la vez retos y oportunidades para las regiones. Este proyecto tiene el objetivo de entender el impacto de las megatendencias existentes del cambio climático, demográfico y tecnológico, así como de la crisis del COVID-19 y más tarde de las consecuencias de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania sobre las regiones. Estos diferentes choques globales han generado impactos asimétricos dentro de los países de la región y en las regiones.

Este trabajo consta de casos de estudio a nivel subnacional de tres países de América Latina, Argentina, Chile y Colombia. Las regiones cubiertas son: la Provincia de Misiones en Argentina, las regiones de Valparaíso y Magallanes en Chile y la región del Pacífico en Colombia. Con el fin de llevar a cabo estos estudios, se contó con el apoyo de la Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Comisión Europea (DG INTPA).

Varias etapas de discusión y diálogo se llevaron a cabo para la ejecución de este trabajo. Primero, se realizaron distintas reuniones virtuales debido al contexto de la pandemia de COVID-19, las cuales fueron acompañadas de una encuesta enviada a distintos actores involucrados en la internacionalización en las regiones. Posteriormente, se realizaron misiones en cada uno de los países cubiertos donde se desarrollaron reuniones, así como talleres tanto a nivel nacional como subnacional. Finalmente, se realizó el lanzamiento de los casos de estudio.

Anterior a la pandemia el proceso de la globalización se venía desacelerando y las tensiones sociales ya eran existentes en varios países de la región. Tanto el descontento social como los retrasos en la cadena de suministro de bienes a nivel global fueron características de la pandemia. Adicionalmente, la guerra de Ucrania provocó la subida en los precios de energía que han afectado globalmente las tasas de inflación. En el caso de América Latina, la subida de precios ha afectado sustancialmente a las poblaciones más vulnerables.

La suma de todos estos impactos globales, junto con las transiciones verdes y digitales, nos obliga a hacer una reflexión sobre la forma en que los gobiernos subnacionales, la sociedad civil y las empresas actúan con respecto a la globalización en las regiones y sobre el tipo de incentivos para atraer flujos de inversión y personas con el fin de lograr un desarrollo regional resiliente.

El incremento en las desigualdades espaciales y las disparidades socioeconómicas que a su vez generan las llamadas “geografías de descontento” o el sentimiento de insatisfacción percibido por una buena parte de la población que habita en ciertos territorios demandan la implementación de políticas que impulsen el desarrollo territorial. Un elemento determinante en la priorización de políticas se refiere a la promoción de activos necesarios para atraer los flujos de inversión, talento y visitantes para lo cual se requiere una mejor comprensión de las actuales palancas de atractivo a nivel subnacional.

Para tal fin la OCDE ha desarrollado un enfoque multidimensional e innovador para evaluar el atractivo regional en tres grupos objetivo que son clave: los inversores, el talento y los visitantes. Dicha metodología va más allá de los factores económicos tradicionales ya que comprende 50 indicadores que abarcan 13 dimensiones a través de 6 ámbitos de atractivo (atractivo económico, conectividad, atractivo para los

visitantes, entorno natural, cohesión social y uso de suelo y vivienda) y ha desarrollado brújulas de atractivo regional.

Es así como este informe, titulado *Atractivo regional en el nuevo entorno global: Casos de estudio en Argentina, Chile y Colombia*, se basa en las enseñanzas extraídas de 7 casos de estudio realizados en 3 países de América Latina, Argentina, Chile y Colombia. Igualmente cuenta con la referencia de experiencias en otros países que se han venido haciendo este tipo de estudios, tales como trabajos realizados en 6 países de la Unión Europea (España, Francia, Italia, Irlanda, Portugal, y Suecia) con su inicio en Francia, así como en Marruecos.

Este documento presenta un breve esbozo de la metodología utilizada en el proyecto, así como las causalidades y conductores del atractivo, una fotografía de la evolución de la posición de los países de América Latina en la globalización, describiendo las grandes disparidades que presentan estos tres países entre sus regiones. En una segunda parte, este estudio explora la necesidad de replantearse el atractivo regional para cada uno de los grupos objetivo: inversores, talento y visitantes. Por último, se examina la gobernanza multinivel y los mecanismos de coordinación para mejorar el atractivo regional.

Agradecimientos

El presente documento se elaboró en el marco del Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición en América Latina y el Caribe (*EU-LAC Regional Facility for Development in Transition*) de la Comisión Europea. Se elaboró con el objetivo de responder a nivel subnacional de las cuestiones planteadas en el contexto del Desarrollo en Transición, el cual reconoce la necesidad de analizar el desarrollo más allá del ingreso y de concebir el bienestar de la ciudadanía como objetivo primordial para lo cual el desarrollo de un marco multidimensional es fundamental.

Este proyecto se centra en analizar cómo las políticas de desarrollo basadas en el lugar pueden vincular mejor las políticas de atractivo regional para aumentar la resiliencia del territorio ante los desafíos del desarrollo.

Este documento se elaboró bajo la supervisión de Claire Charbit, Jefa de la unidad de Atractivo Regional e integración de migrantes del Centro de Emprendimiento Pymes, Regiones y Ciudades (CFE) de la OCDE así como de Sebastián Nieto Parra, Jefe para América Latina y el Caribe en el Centro de Desarrollo (DEV) de la OCDE. Contó con los comentarios y guía de Nadim Ahmad, Director Adjunto del Centro de Emprendimiento, Pymes, Regiones y Ciudades y Federico Bonaglia, Director Adjunto del Centro de Desarrollo. El documento fue preparado por Maya Camacho (CFE) y Laura Buchet (DEV) con la colaboración de Iris Ryu (CFE), Marc Bournisien de Valmont (CFE) y Vicente Ruiz (DEV).

Igualmente, este documento se ha beneficiado de comentarios y discusiones realizadas con las autoridades nacionales en Argentina (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto), Chile (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo – SUBDERE), y Colombia (Departamento Nacional de Planeamiento - DNP) y los gobiernos regionales de la Provincia de Misiones (Ministerio de Industria de la Provincia de Misiones), de las regiones de Valparaíso y Magallanes, y de la región del Pacífico y sus cuatro departamentos -Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Chocó-.

Tabla de contenidos

Prólogo	3
Agradecimientos	5
Resumen ejecutivo	7
1 El atractivo regional factor clave para el desarrollo regional en los países latinoamericanos ¿Cómo se mide?	9
2 Resultados por objetivo internacional	19
3 Gobernanza multinivel	26
Referencias	32
Tablas	
Tabla 1. Resumen de los principales mensajes de política	8
Tabla 2. Retos de la gobernanza multinivel	28
Gráfico	
Gráfico 1. Un ejemplo de la brújula de atractivo regional de Valparaíso, Chile	16
Recuadros	
Recuadro 1. Una metodología para el atractivo regional	14
Recuadro 2. Una brújula de atractivo para navegar un entorno global cambiante	15
Recuadro 3. Mensajes clave	19
Recuadro 4. Mensajes clave	21
Recuadro 5. Mensajes clave	23
Recuadro 6. Regionalización en Chile	27
Recuadro 7. Contratos Plan	31

Resumen ejecutivo

América Latina y el Caribe enfrenta una serie de desafíos y oportunidades para impulsar su desarrollo en el cual el fomento de un mayor bienestar a nivel subnacional es fundamental. El crecimiento del PIB potencial de la región se mantiene cercano al 0.7%, relativamente bajo con respecto a otras economías emergentes y avanzadas. Adicionalmente, todavía alrededor de un tercio de la población está en situación de pobreza (OCDE et al., Pendiente de publicación^[1]). Frente a este escenario, tanto el espacio fiscal y monetario son reducidos para realizar políticas expansivas en la mayoría de los países. Bajo este escenario urge entonces mejorar la gestión del gasto público, de la estructura tributaria y de la deuda en varios países de la región. Estas medidas deben acompañarse de políticas de desarrollo productivo generadoras de creación de empleo formal a nivel subnacional para reducir las disparidades regionales e impulsar un mayor desarrollo sostenible e inclusivo.

En aras de apoyar a las regiones a promover un mayor desarrollo sostenible e inclusivo, este reporte presenta la importancia de dinamizar mayores capacidades a nivel local y el alcance que el contexto de una dinámica mundial cambiante puede tener sobre las políticas de desarrollo regional. En efecto, las consecuencias de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, las restricciones al comercio posterior a la pandemia, el cambio climático, la digitalización y los cambios demográficos son elementos que deben considerarse para definir las políticas regionales generadoras de competitividad y formalización laboral. Así, las políticas de desarrollo regional incluidas las de atractivo regional no pueden ignorar las relaciones internacionales y la evolución de la globalización.

En este reporte de síntesis del proyecto “Atractivo regional en el nuevo entorno global: Argentina, Chile y Colombia” se presenta el ámbito de aplicación para promover una mejor inserción a la internacionalización de las regiones. En particular, se abarcan tres objetivos principales: atracción de inversión, de talento y de visitantes de manera inclusiva y sustentable. Primero, favorecer una mayor inversión de calidad es necesaria para implementar una estrategia de desarrollo productivo y de creación de empleo. En particular, promover inversiones en sectores verdes puede contribuir a una transición verde y justa. Segundo, la atracción de talento como motor de fomento del capital humano y su expansión a nivel local para fortalecer las competencias necesarias para un nuevo modelo de desarrollo. Finalmente, la promoción de un turismo sostenible generador de ingresos y de empleos de calidad.

La metodología de trabajo sigue un enfoque multidimensional que va más allá del PIB y que busca determinar el estado y acciones necesarias para impulsar las palancas fundamentales del atractivo de una región para los inversores, el talento y los visitantes. En ese sentido, seis ámbitos de atractivo territorial engloban los activos potenciales de los territorios: atractivo económico, atractivo para los visitantes, uso del suelo y vivienda, cohesión social, conectividad y el entorno natural.

Finalmente, en este reporte de síntesis se insiste en la importancia de abordar estas políticas bajo una coordinación y acción colectiva entre múltiples sectores a diferentes niveles de gobierno. Así, será necesario abordar las limitaciones locales vinculadas a la capacidad productiva y administrativa, promoviendo al mismo tiempo el atractivo inclusivo y sostenible de las regiones para beneficiarse de la globalización de una manera más equilibrada.

Bajo este marco de análisis, la Tabla 1 resume los principales mensajes de política y acciones a llevar a cabo en las regiones estudiadas de Argentina, Chile y Colombia. Es resultado de un proceso de análisis cuantitativo, así como de reuniones y talleres en las regiones y en las capitales de los tres países.

Tabla 1. Resumen de los principales mensajes de política

	Recomendaciones	
Desarrollo Productivo	<ul style="list-style-type: none"> – Reforzar el rol y la capacidad técnica de las autoridades regionales en la identificación de los sectores clave para el crecimiento de las regiones. – Fortalecer el impacto de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) en la economía y atractivo regional. – Promover redes empresariales regionales para desarrollar agencias regionales de promoción de inversión. – Promover la acción cooperativa. 	<p>Argentina</p> <ul style="list-style-type: none"> – Promover una estrategia de clusters en Misiones en sectores industriales dinámicos, como el té o el mate, o la madera reforzando su capacidad de innovación, su atractivo, identidad local y la calidad de los empleos. – Mejorar el marco regulatorio de la energía de biomasa. <p>Chile</p> <ul style="list-style-type: none"> – Apoyar la continuidad de la Hoja de Ruta del país en materia de Hidrógeno Verde para responder a los retos futuros adoptando una óptica territorial. – Impulsar Comités de Desarrollo Productivo Regionales incluyendo actores locales públicos y privados en Valparaíso y Magallanes. <p>Colombia</p> <ul style="list-style-type: none"> – Promover redes empresariales en los departamentos de Chocó, Nariño y Cauca para dotarlos de agencias regionales de promoción de la inversión. – Aprovechar la diversidad humana y mejorar la integración de las comunidades indígenas/afrodescendientes en la toma de decisiones.
Acceso a servicios públicos	<p>Mejorar la calidad de los servicios públicos básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Impulsando la conectividad con el objetivo de reducir la brecha digital existente entre las distintas regiones. – Mejorando el sistema educativo y conectarlo mejor con las necesidades específicas del mercado laboral de las regiones. 	
Fortalecimiento de las infraestructuras	<p>Promover la conectividad de transporte como un instrumento de atractivo y desarrollo regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Impulsando el transporte multimodal y soluciones blandas para impulsar la conectividad. – Potenciando el uso de los puertos en pro del beneficio de las ciudades portuarias y regiones del interior. – Fomentando mayores inversiones en el sector turístico y marcas regionales. 	<p>Argentina</p> <ul style="list-style-type: none"> – Resolver los principales retos pendientes del puerto fluvial de Posadas y potenciarlo en pro del beneficio de la provincia de Misiones. <p>Chile</p> <ul style="list-style-type: none"> – Elaborar una estrategia para coordinar las inversiones para el desarrollo del transporte aéreo en Valparaíso y Magallanes. – Promover una modificación de la Ley de puertos para incentivar una mayor contribución al bienestar de la población de Valparaíso. <p>Colombia</p> <ul style="list-style-type: none"> – Resolver los principales retos pendientes del puerto de Buenaventura (degradación del medio ambiente, inseguridad, conectividad). – Mejorar las carreteras secundarias y terciarias de la región del Pacífico.
Potencial turístico	<ul style="list-style-type: none"> – Promover una mayor diversificación de la oferta turística y reforzar la infraestructura del sector turístico. – Fomentar una estrategia regional para un turismo sostenible, respetuoso con el medio ambiente, y con un impacto positivo para las comunidades locales: (1) creando una “marca común” para apoyar el sector turístico a la escala adecuada (ej: macrorregión del Pacífico Colombiano y (2) Apoyando la infraestructura hotelera alineadas con objetivos de sostenibilidad. 	
Gobernanza multinivel	<ul style="list-style-type: none"> – Abordar las asimetrías de información mediante estructuras de intercambio de información y la convergencia de los objetivos políticos en todos los niveles de gobierno. – Integrar mejor a actores no gubernamentales en las estrategias de internacionalización y atractivo. – Reforzar las capacidades de las autoridades regionales mediante la adopción de políticas y actividades de capacitación al nivel correspondiente. – Reforzar la evaluación de las políticas de atracción e internacionalización sobre la base de indicadores comunes (como las propuestas por las brújulas de atractivo regional de la OCDE). 	<p>Argentina</p> <ul style="list-style-type: none"> – Impulsar un mayor diálogo público-privado en la provincia de Misiones. – Reforzar el sistema de estadísticas a nivel provincial multiplicando los esfuerzos para reforzar el procesamiento de datos a nivel nacional y provincial a partir de una nomenclatura y una base de datos regionales comunes. <p>Chile</p> <ul style="list-style-type: none"> – Impulsar un enfoque más integrador y descentralizado a la gestión de la tierra y el agua en Valparaíso. – Avanzar en la implementación de la reforma de regionalización. <p>Colombia</p> <ul style="list-style-type: none"> – Avanzar en el desarrollo del catastro multipropósito.

Fuente: Elaboración propia en base a los casos de estudio de Argentina, Chile y Colombia.

1 El atractivo regional factor clave para el desarrollo regional en los países latinoamericanos ¿Cómo se mide?

Los desafíos de la globalización y cómo responder a las disparidades regionales

Aquí se expone brevemente los fundamentos que respaldan el trabajo de la OCDE sobre el análisis del desarrollo y de atractivo regional en el contexto global actual, destacando la importancia de reconsiderar el atractivo de las regiones frente a un mundo en constante cambio. Se resalta la necesidad de abordar este desafío considerando a los principales grupos internacionales de interés, como inversores, talento y visitantes, a través de una perspectiva subnacional. Este enfoque se presenta como una estrategia para reducir las disparidades interregionales en Argentina, Chile y Colombia.

La globalización ha generado cambios significativos en el escenario mundial transformando la forma en que las sociedades y las economías interactúan. Por un lado, la globalización ha permitido prosperar a un gran número de economías regionales al ampliar y dinamizar las redes comerciales y de servicios, y promover el intercambio de ideas y tecnología, entre otros factores. La digitalización a través del internet, las redes sociales, el comercio electrónico y las comunicaciones han facilitado la conexión y el intercambio de información, bienes y servicios a nivel mundial. Los acuerdos comerciales regionales y globales han llevado a un aumento en el flujo de bienes, servicios y capitales, así como a la creación de cadenas de suministro globales. La globalización ha facilitado también la movilidad de personas en términos de migración laboral, turismo y estudios en el extranjero. Además, ha habido un aumento en la transferencia de conocimientos y habilidades, así como ha facilitado el flujo de capitales a nivel global, permitiendo una mayor inversión extranjera directa, y acceso a financiamiento internacional.

A medida que la globalización ha progresado, ha dado lugar a desafíos y tensiones, enfrentándose a diversos choques externos. Se han planteado inquietudes acerca de la creciente desigualdad económica, la pérdida de empleos locales, la competencia desleal, los efectos ambientales y la pérdida de las identidades culturales. Estos fenómenos han contribuido a la aparición de desequilibrios territoriales, los cuales, a su vez, han generado tensiones significativas, resultando en una "geografía del descontento" que se observa a nivel global. Un ejemplo destacado de este fenómeno fue la crisis de los llamados "chalecos amarillos" en Francia, que se convirtió en el prototipo de las manifestaciones sociales (OCDE, 2021^[2]).

La tendencia hacia una globalización más pronunciada ha experimentado un estancamiento en la última década, impulsado tanto por una drástica disminución de las exportaciones chinas como por la desaceleración de las cadenas globales de valor. Además, se ha observado una marcada reducción en las exportaciones de servicios, fenómeno que ya se manifestaba antes del surgimiento de la pandemia de COVID-19 (OCDE, 2023^[3]).

Además, la pandemia del COVID-19, ha revelado las vulnerabilidades y la fragilidad de los sistemas globales. Las sanciones económicas, las restricciones comerciales y la incertidumbre política han afectado los flujos económicos y la confianza en las relaciones internacionales. Sumado a estos choques externos, las megatendencias globales, como el cambio climático, la digitalización, y la migración también plantean desafíos a la globalización. Estas megatendencias están transformando los patrones de producción, consumo y distribución a nivel mundial, generando debates sobre la sustentabilidad ambiental y la equidad económica. En resumen, los choques y las megatendencias, han perturbado aún más las cadenas de suministro, llevando a muchos países y regiones reevaluar los beneficios asociados a la globalización.

En el contexto latinoamericano, la globalización y las megatendencias han tenido un impacto complejo, con beneficios y desafíos económicos, sociales, culturales y ambientales. Por una parte, brindando oportunidades de crecimiento económico a través del comercio internacional, permitiendo a las regiones especializarse en sectores competitivos, en particular materias primas y productos básicos, y por otra parte generando grandes desafíos. Según algunos autores, América Latina se encuentra en la encrucijada de las fuerzas a favor y en contra de la globalización (Hardy, 2019^[4]). Si bien América Latina se ha beneficiado de un fuerte período de crecimiento económico durante el cual muchos países han reducido la pobreza, el aumento real general tanto del ingreso como de los salarios oculta fuertes disparidades dentro de los países (OCDE et al., 2019^[5]). El dinamismo económico, cada vez más dependiente de las economías de aglomeración, ha producido una creciente brecha espacial y económica entre las regiones rezagadas y las prósperas. Esto no sólo pone en entredicho el dinamismo económico de la región, sino que aumenta la desconfianza de la población en las instituciones públicas y, en general, fomenta la inestabilidad (OCDE, 2020^[6]).

La forma en que cada país y comunidad ha respondido a estos cambios ha variado, y ha habido esfuerzos para aprovechar las oportunidades y mitigar los efectos negativos.

Las características y dotaciones de Argentina, Chile y Colombia son fuentes de atractivo para la economía mundial. Aprovechar estas condiciones dentro de una estrategia productiva generadora de empleo es fundamental para impulsar el desarrollo de las regiones de estos tres países. La elevada contribución a la biodiversidad mundial, la abundancia de recursos naturales, especialmente minerales esenciales para la generación de energía renovable, y la marcada presencia de energía renovable en la matriz energética en relación con la economía mundial son algunas de las características que convierten a estos tres países en una fuente de interés a nivel mundial.

Con el fin de capitalizar plenamente estas circunstancias en el proceso de internacionalización, resulta esencial implementar mejoras en las instituciones y el Estado de derecho, así como la generación de mecanismos que promuevan una mayor equidad entre las regiones.

En lo que respecta a las instituciones y el Estado de derecho, hay un espacio significativo para mejorar el marco regulatorio e institucional con el fin de fomentar una inversión extranjera de alta calidad. Si bien la región en su conjunto es una de la que más atrae inversión extranjera directa, todavía hay espacios de mejora en cuanto tanto la calidad como la contribución a la estrategia de diversificación (OCDE et al., Pendiente de publicación^[1]). Establecer marcos regulatorios predecibles, inclusivos y alineados con las economías de mercado, que también consideren los estándares internacionales, son elementos clave que pueden fortalecer la agenda de inversión. Las prioridades de acción para promover una mayor institucionalidad y Estado de derecho varían entre los tres países. Por ejemplo, mientras en Argentina un reto pendiente es la credibilidad de las instancias a cargo de la estabilidad macroeconómica, en Colombia es la presencia de instituciones sólidas a nivel subnacional que promueven el Estado de derecho y las capacidades de los gobiernos subnacionales.

Respecto a la promoción de mayores niveles de igualdad entre las regiones, el dinamismo económico, cada vez más dependiente de las economías de aglomeración, ha generado una creciente división espacial y económica entre regiones rezagadas y prósperas. A menudo, las disparidades no se distribuyen

de manera uniforme en todo un país, sino que pueden variar significativamente entre diferentes localidades.

Abordar las disparidades regionales y promover instituciones sólidas son una prioridad para generar un desarrollo inclusivo. Avances en ambas agendas tienen el beneficio de favorecer un mayor dinamismo de las inversiones, la atracción de talento y de un turismo sostenible.

En este contexto, las estrategias destinadas a potenciar el atractivo regional desempeñan un papel fundamental para estimular un desarrollo regional inclusivo y sostenible, así como para promover el crecimiento económico y la innovación. Dado el continuo cambio en el entorno global, resulta crucial que los países y las regiones sean atractivos y trabajen activamente para generar atracción, captando talento, inversiones y visitantes. Es esencial atraer talento como motor para impulsar la competitividad y productividad regional. Esto se logra mediante la creación de un entorno propicio que no solo atraiga, sino que también retenga a los mejores profesionales. Este entorno debe ofrecer oportunidades de crecimiento profesional, un estilo de vida atractivo y un ambiente laboral favorable. Por otra parte, la atracción de inversores resulta crucial para estimular el crecimiento económico y la generación de empleo. Los inversores extranjeros, al aportar capital, conocimiento y tecnología, pueden estimular la creación de nuevas empresas y la generación de empleo. Para ser atractivos a los inversores, los países y las regiones deben ofrecer un entorno empresarial favorable, con incentivos fiscales, marcos regulatorios eficientes y una infraestructura adecuada. Además, la estabilidad política, la seguridad jurídica y la transparencia en los procesos son aspectos clave que los inversores consideran al tomar decisiones de inversión. Por último, el atractivo de visitantes desempeña un papel fundamental en la economía global y puede ser una fuente importante de ingresos y empleo para las regiones. A fin de atraer visitantes, es necesario ofrecer experiencias únicas respaldadas por una infraestructura de calidad, medidas de preservación ambiental y la promoción de un patrimonio cultural y/o natural. Asimismo, la promoción del turismo sostenible y responsable puede contribuir tanto a la preservación del medio ambiente como al desarrollo de las comunidades locales.

Es importante mencionar que el ser atractivo no se trata solo de tener ventajas comparativas, sino de adoptar una perspectiva integral de desarrollo. Por lo que es fundamental reconocer el papel de las regiones como instrumentos de política y promover su desarrollo de manera integral. Al estar más cerca de las realidades locales, las regiones pueden identificar y responder de manera más efectiva a las demandas y oportunidades del entorno global. Es decir, las regiones tienen un conocimiento más profundo de sus propias fortalezas, debilidades y necesidades específicas. Si bien los países establecen las estrategias nacionales, las regiones tienen la capacidad y la responsabilidad de implementar estas políticas a nivel local. Esto les permite adaptar las estrategias nacionales a su contexto específico, tomando en cuenta factores como la estructura económica, la disponibilidad de recursos, la mano de obra local y las necesidades de desarrollo. Esto les permite una mayor participación de los actores locales, facilitando una adaptación rápida a los cambios del entorno global. Asimismo, las regiones pueden establecer alianzas público-privadas, promover la colaboración entre diferentes sectores y fomentar la innovación y la creatividad a nivel local. Por último, las regiones también tienen la capacidad de promover una identidad regional sólida, lo que puede ser un factor fundamental para atraer inversión, talento y visitantes. Al destacar sus ventajas comparativas y promover su imagen de marca a nivel global, las regiones pueden posicionarse como destinos atractivos para el talento, la inversión y los visitantes.

La diplomacia, entendida como la acción internacional de entidades subnacionales, emerge como una herramienta clave para que las regiones incrementen su visibilidad y atractivo. Esta práctica no solo promueve sus intereses a nivel global, sino que también sirve como medio para atraer inversiones y talento a escala mundial. Al intervenir en los flujos globales de las relaciones internacionales, las regiones pueden lograr un reconocimiento nacional por la implementación exitosa de políticas. Por ejemplo, en España, Cataluña cuenta con 4 delegaciones localizadas en Francia, Bélgica, Alemania, Reino Unido, así como 34 oficinas comerciales, 4 representantes culturales y lingüísticos, 9 oficinas de desarrollo exterior, 10 centros de turismo y 5 representantes de industrias culturales (OCDE, 2023^[3]). En México, el municipio

de Benito Juárez cuya cabecera es la ciudad de Cancún ha establecido distintos acuerdos como la creación del Reglamento de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional, que fortalece la parte institucional del municipio bajo una dinámica para contribuir esencialmente en las acciones de cooperación internacional (Foreign Affairs Latinoamerica, 2023^[7]).

Al reconocer el potencial de las regiones como actores clave en el escenario global, los gobiernos y las entidades responsables de la formulación de políticas deben adoptar enfoques estratégicos y colaborativos. Esto implica coordinación entre los distintos niveles de gobierno y establecer alianzas entre el sector público, privado y la sociedad civil, así como fomentar la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre diferentes regiones a nivel nacional e internacional.

En su compromiso por promover políticas efectivas a nivel regional, la OCDE ha desarrollado un nuevo enfoque metodológico que busca aprovechar el potencial de las regiones y abordar los desafíos específicos que enfrentan. Este enfoque se basa en la comprensión de que las regiones son motores clave de crecimiento, innovación y cohesión social, y busca fortalecer la colaboración entre diferentes actores, incluyendo gobiernos locales, empresas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos. A través de este enfoque, la OCDE busca fomentar el intercambio de buenas prácticas, el aprendizaje mutuo y el diseño de políticas regionales adaptadas a las necesidades y características de cada región, con el objetivo de impulsar un desarrollo sustentable e inclusivo.

¿Cómo medimos el atractivo regional? Metodología cuantitativa y cualitativa

Este trabajo se basa en la revisión de la literatura y en la combinación de dos tipos de información: 1. cuantitativa y 2. cualitativa.

1. La información cuantitativa se basa en la adaptación de la "medición del atractivo regional" en los países de la OCDE a las regiones de América Latina. Se proporcionan datos numéricos y estadísticos que permiten realizar análisis cuantitativos rigurosos, el marco de medición cuantitativa de la OCDE para evaluar el atractivo regional se diferencia de otros ya que va más allá de los factores financieros y mediciones económicas tradicionales. La metodología considera más de 50 indicadores, que abarcan 13 dimensiones, a través de 6 ámbitos de atractivo (atractivo económico, atractivo para los visitantes, suelo y vivienda, cohesión social, conectividad y entorno natural). También se considera la herramienta de diagnóstico desarrollada por la OCDE llamada "brújula de atractivo regional" para identificar en cada región los puntos fuertes y los "vacíos regionales" o retos que pudieran existir. Esta herramienta tiene por objetivo ayudar a los responsables políticos regionales y nacionales a comprender como se desarrollan las regiones en un nuevo entorno global que hoy en día siguen lidiando con las repercusiones de la crisis del COVID-19, además de las consecuencias mundiales provocadas por la guerra de Rusia contra Ucrania y las megatendencias (Recuadro 1; Recuadro 2). La brújula de atractivo puede utilizarse para apoyar el diseño, la aplicación y la evaluación de estrategias de desarrollo regional. Así como dejar en claro las posibles contradicciones asociadas con los múltiples objetivos del atractivo. Por ejemplo, el desarrollo del turismo y la preservación del medio ambiente, al igual que los mercados laborales dinámicos y la escasez de viviendas asequibles. Cabe señalar que el análisis de los indicadores mencionados ha sido ajustado según la disponibilidad de información comparativa en América Latina, señalando que esto representa un desafío significativo en la región. Los países en América Latina plantean una serie de retos en términos de necesidades de datos. Los ecosistemas de datos en la región se encuentran mayormente desarticulados y las acciones necesarias para mejorar su funcionamiento aún deben posicionarse entre las prioridades de los actores clave (Cepei, 2022^[8]).
2. Por otro lado, el trabajo cualitativo se basó en una serie de reuniones con diversos actores del gobierno nacional, regional y local y del sector privado en los tres países pilotos y 7 de sus

regiones (la región Pacífica en Colombia y sus 4 departamentos; Magallanes y Valparaíso en Chile; y la provincia de Misiones en Argentina). Estas reuniones permitieron establecer un diálogo abierto y transparente, donde se compartieron perspectivas, experiencias y conocimientos relevantes para el análisis cualitativo.

A lo largo de lo que ha sido un proceso interactivo el Secretariado de la OCDE colaboró con los gobiernos de estos tres países para:

- Completar breves cuestionarios de investigación y así identificar a los principales agentes regionales, sus prioridades en materia de atractivo y las políticas regionales y nacionales.
- Identificar información estadística complementaria para apoyar el análisis.
- Empezar misiones de investigación en cada una de las regiones participantes para estudiar más en profundidad las prioridades y estrategias en materia de atractivo, entre otras cosas mediante dinámicas discusiones y talleres de trabajo con las principales partes interesadas de los distintos ámbitos.
- Elaborar casos de estudio para cada una de las regiones participantes, que ofrezcan: i) una fotografía de la región en el mundo; ii) un perfil de internacionalización y una herramienta de brújula/diagnóstico del atractivo; iii) un análisis de las iniciativas políticas pertinentes; iv) un análisis de la gobernanza multinivel y de los mecanismos de coordinación; y v) recomendaciones de políticas públicas en la materia.
- Desarrollar una comunidad de práctica para compartir experiencias y buenas prácticas en una serie de seminarios web y diálogos individuales sobre el replanteamiento del atractivo regional. Los cuales sirvieron también para elaborar los casos de estudio y este informe de síntesis.

Además, se llevaron a cabo talleres interactivos que resultaron sumamente útiles para profundizar el análisis y la interpretación de los datos. Estos talleres ofrecieron un espacio de colaboración y reflexión conjunta, donde se pudo identificar patrones, tendencias y perspectivas emergentes. El trabajo cualitativo también se enriqueció gracias a los seminarios y diálogos en línea, que se llevaron a cabo con la participación de expertos en la materia y la participación activa de los diferentes actores. Dichos seminarios abordaron temas como: “Que estrategias de reubicación para un desarrollo regional resiliente”, “El caso del nearshoring”; “Hacer de los puertos y las redes logísticas un atractivo para el desarrollo regional”; “Repensar el atractivo de las regiones turísticas”; “La evolución del atractivo en áreas no metropolitanas”; “El papel de las zonas económicas especiales”, y “Mejorar el atractivo regional para un desarrollo resiliente” y permitieron obtener reflexiones significativas y una comprensión más profunda de los desafíos y oportunidades del atractivo regional en distintas regiones de países miembros y no miembros de la OCDE.

Recuadro 1. Una metodología para el atractivo regional

Seis ámbitos de atractivo engloban ampliamente los activos potenciales de los territorios:

1. Atractivo económico (economía, innovación, mercado laboral).
2. Atractivo para los visitantes (turismo, capital cultural).
3. Uso del suelo y vivienda (suelo, vivienda).
4. Cohesión social (salud, educación).
5. Conectividad (transporte, digitalización).
6. Entorno natural (medio ambiente, capital natural).

Cada uno de estos ámbitos abarca entre tres y seis indicadores que se consideran ingredientes esenciales del atractivo de una región.

Atractivo económico: dentro de este ámbito podemos encontrar indicadores que abarcan el empleo, la investigación y el desarrollo (I+D), la productividad y el espíritu empresarial. Además de indicadores que se refieren a los resultados económicos regionales, que van más allá del producto interior bruto (PIB) regional. En resumen, la dimensión de atractivo económico es una forma de entender diversos indicadores como el nivel de riqueza y productividad de la región, y la capacidad de ofrecer una diversidad de actividades industriales y un entorno propicio para el espíritu empresarial. Cabe señalar que, no en todos los casos se encontraron datos para las regiones latinoamericanas del presente estudio.

Atractivo para los visitantes: en cuanto, a los visitantes, se incluyen indicadores que evalúan el rendimiento turístico de las regiones para hacer balance tanto del número de visitantes como de la capacidad turística de las regiones. También se tiene en cuenta el capital cultural, siendo uno de los indicadores es el porcentaje de empleo en las industrias culturales y creativas, que muestra correlaciones significativas con el número de visitantes extranjeros. En el caso de las regiones a las que está dirigido el estudio, los datos para este indicador, fueron difíciles de encontrar.

Uso de suelo y vivienda: esta dimensión cuenta con indicadores para evaluar y describir la distribución y el aprovechamiento del uso del suelo, así como la situación de la vivienda en una región determinada.

Cohesión social: esta dimensión busca capturar la fortaleza y calidad de las relaciones y la integración social de una determinada sociedad, es así como se evalúa el grado de confianza interpersonal, la participación cívica, la igualdad de oportunidades, el sentido de pertenencia, así como también el acceso a servicios básicos, a la calidad de vida a la seguridad ciudadana, y a la equidad en el acceso a recursos y oportunidades.

Conectividad: en este ámbito se consideran tanto las infraestructuras físicas como las digitales, desde las carreteras hasta Internet, que son piezas fundamentales de la senda de desarrollo de cualquier región. Al explorar los factores de atracción, encontramos que estas variables de infraestructura muestran resultados destacados dada su fuerte relación con los proyectos de IED totalmente nuevos y el gasto en las regiones.

Entorno natural: el entorno natural varía significativamente en función del tipo de región, y las regiones rurales en particular se enfrentan a vulnerabilidades a la luz tanto del cambio climático como de la transición climática, dada su composición sectorial que depende en gran medida de los recursos naturales.

Tablero de indicadores de atractivo regional



Fuente: (OCDE, 2023^[3]).

Recuadro 2. Una brújula de atractivo para navegar un entorno global cambiante

Como herramienta de navegación la “brújula de atractivo” desarrollada por la OCDE, pretende ser una referencia constante y diagnosticar el atractivo de una región para inversores, talento y visitantes y así ayudar en el diseño, aplicación y evaluación de estrategias de desarrollo regional.

En primer lugar, la brújula demuestra cuales ventajas tiene la región en comparación con otras regiones. También muestra dónde existen los retos más significativos, lo que puede indicar si se ajusta a las prioridades de desarrollo regional existentes y, en caso contrario, puede indicar posibles áreas de desarrollo futuro. Las brújulas se basan en bases de datos que abarca en el caso de América Latina, un nivel geográfico TL2 (regiones)¹.

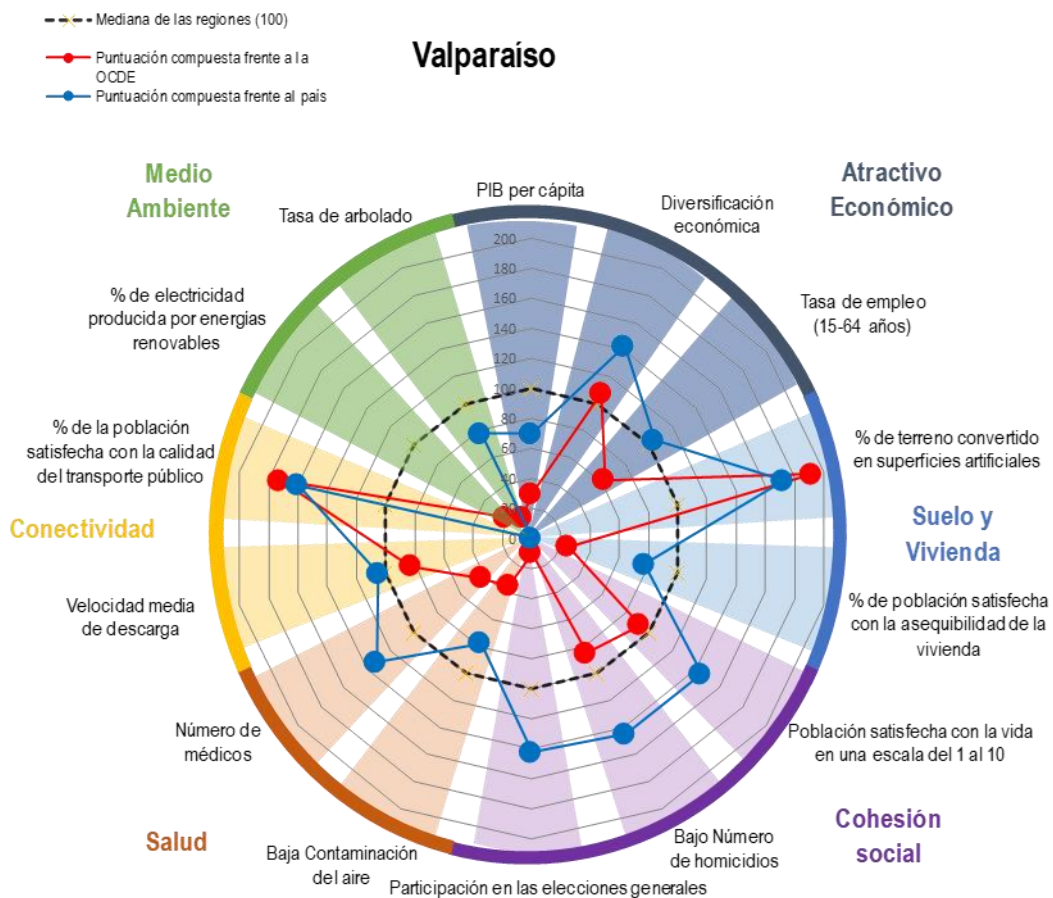
Para calcular los datos que se presentan en esta brújula de atractivo, los datos de cada indicador se estandarizan primero dentro de una escala de 0 a 10. A continuación, los valores ya estandarizados se dividen en percentiles dentro de una escala de 0 a 200. Para los indicadores en los que un valor negativo significa un mayor atractivo, por ejemplo, el indicador de contaminación del aire, las puntuaciones percentiles se ajustan en consecuencia. Como último paso, se calculan las medias de

¹ Las regiones de los 38 países de la OCDE se clasifican en dos niveles territoriales que reflejan la organización administrativa de los países: las 433 grandes regiones de la OCDE (TL2) representan el primer nivel administrativo de gobierno subnacional y las 2 414 regiones pequeñas (TL3) de la OCDE corresponden a regiones administrativas contenidas en una región TL2.

todos los indicadores para obtener puntuaciones compuestas en cada dimensión. A continuación, se observa que las brújulas se muestran dos curvas: una compara el desempeño de la región con el promedio de otras regiones al interior del mismo país y la otra lo compara con el promedio de países OCDE. Si estas curvas están por encima de 100, significa que el rendimiento de la región está por encima de la media, en comparación con otras regiones internas y otros países de la OCDE.

Fuente: (OCDE, 2022^[9]).

Gráfico 1. Un ejemplo de la brújula de atractivo regional de Valparaíso, Chile



Nota: Si un indicador está por encima de 100, significa que el rendimiento del departamento está por encima de la media en comparación con otras provincias argentinas y otros países de la OCDE.

Fuente: (OCDE, 2023^[10]).

Los factores clave del atractivo regional

En esta sección se observan las palancas o incentivos para aumentar el atractivo de los grupos objetivo-internacionales: los inversores, el talento y los visitantes hacia las regiones. Además de algunas herramientas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, entre diversos ámbitos políticos y

con las partes interesadas del sector privado. Esta correlación se puede observar en la infografía a continuación.

Infografía 1.1. Factores clave del atractivo regional



Fuente: (OCDE, 2023^[11])

Más allá de la base de datos existente de atractivo de cada región (a nivel de los países de la Unión Europea) el análisis realizado permitió aclarar los principales impulsores del atractivo regional. Estos impulsores del atractivo regional resultaron fundamentales para comprender las fortalezas y oportunidades de cada región, así como para formular estrategias efectivas de desarrollo económico.

Inversión Extranjera Directa (IED)

El análisis de la OCDE y los resultados sobre las regresiones que se llevaron a cabo sobre los principales factores de atracción de IED en países OCDE más Argentina (país no miembro), muestran la importancia de las instituciones educativas o centros de enseñanza superior como puntos de atracción de inversores además de una sólida infraestructura digital. Los resultados de la regresión hecha para países OCDE pertenecientes a la UE muestran también la importancia de la infraestructura física en específico aérea y ferroviaria en la atracción de IED. Esto pudiera ser el caso para otros países OCDE sin embargo no se cuenta con datos para dicha medición.

Por ejemplo, se dice que América Latina podría convertirse en una superpotencia de materias primas dado que la transición ecológica está incrementando la demanda de metales y minerales la cual posee la región en abundancia, así como la energía renovable para procesarlos. Para ello los inversionistas requieren de personas preparadas ya que las industrias de alto valor requieren de cualificación e innovación, pero en América Latina se forman muy pocos ingenieros. La región invierte anualmente sólo el 0.6% de su PIB en investigación y desarrollo, menos de la cuarta parte de la media de la OCDE (The Economist, 2023^[12]).

Talento

Si bien existen varios índices internacionales que clasifican los principales destinos para el talento, por ejemplo: Suiza, Estados Unidos y Singapur lideran la lista del Global Talent Competitiveness Index (GTCI) de INSEAD. En América Latina Chile, Costa Rica y Uruguay encabezan dicha lista (INSEAD, 2022^[13]). Es difícil encontrar clasificaciones a nivel regional que se enfoquen en dimensiones menos convencionales del atractivo. Es por lo que la OCDE se dio a la tarea de analizar las causalidades de la atracción de talento tomando en cuenta la siguiente definición: talento se define como las personas con cualificaciones que corresponden a las necesidades de las estrategias de desarrollo económico y social públicas y

privadas, específicas de cada lugar. En función de esta definición y del análisis hecho en países europeos de la OCDE la asequibilidad de la vivienda, la accesibilidad a Internet y una mayor proporción de estudiantes internacionales resultan ser fuertes impulsores de la atracción de talento internacional (OCDE, 2023^[3]).

A pesar de que por la falta de datos la regresión econométrica hecha por la OCDE solo considera las regiones de países europeos y de Türkiye, resulta importante observar dichos resultados ya que pueden resultar útiles en el análisis en los países latinoamericanos.

Visitantes

Siguiendo en el mismo sentido que los resultados observados en la atracción de inversores y talento, el análisis realizado por la OCDE en cuanto a los motores de atracción de los visitantes; demuestran la importancia del espíritu empresarial y la innovación, un medio ambiente limpio y una mayor proporción de estudiantes extranjeros para impulsar el turismo nacional e internacional (OCDE, 2022^[9]).

Las regresiones hechas para el caso de la atracción de visitantes resultan ser para 168 regiones de la Unión Europea siendo que para América Latina no se cuenta con datos disponibles. Aun así, resulta provechoso el estudio de estos factores en el análisis de los visitantes que llegan a América Latina.

La importancia de un ambiente de emprendimiento y espíritu empresarial se puede explicar debido a que los emprendedores suelen impulsar la innovación y la creatividad, lo cual puede llevar a la creación de nuevos productos, servicios y experiencias para los visitantes. La presencia de recursos naturales puede ser un factor determinante, por ejemplo, la contaminación del aire puede afectar el nivel de atractivo turístico en función de los turistas potenciales y que puede influir en la economía de determinada ciudad con consecuencias para su mercado (National Library of Medicine United States Government, 2023^[14]).

Las regresiones hechas por la OCDE en cuanto a la relación de estudiantes extranjeros y la atracción de visitantes resultan de mucho interés ya que en Europa el programa ERASMUS+ ha movilizó a más de 10 millones de europeos en los últimos 30 años. Sin embargo, en el caso Latinoamericano, la región no ha logrado atraer grandes números de estudiantes extranjeros. En 2017 la región atrajo solo 176 000 estudiantes internacionales (una participación del 3.5% del total mundial) 7 de cada 10 de los cuales provenían de otros países de América Latina, otro 12% de América del Norte y Europa Occidental. Los lugares más populares en América Latina y el Caribe para estudiantes internacionales provenientes en su mayoría de Portugal, España y Estados Unidos resultan ser Ecuador y Brasil. Los lugares más populares de ALC para estudiantes de la región son Argentina y Chile (UNESCO, 2019^[15]).

Si bien cada región tiene características específicas que la hacen única y atractiva para diferentes grupos, estos son solo algunos de los motores o palancas que pueden influir en el atractivo regional para inversores, talento y visitantes. Las regiones en América Latina pueden tener nuevas oportunidades al repensar las estrategias de atractivo regional en un período de reconfiguración de cadenas globales de valor y de relocalización geográfica de la producción.

2 Resultados por objetivo internacional

Atracción de inversores internacionales

Los inversores internacionales son empresas, entidades o individuos internacionales dispuestos y capaces de realizar inversiones de capital en las economías regionales (OCDE, 2023^[3]). Atraer inversión extranjera suele ser uno de los principales objetivos de las economías regionales, que a menudo se refleja en las políticas de desarrollo regional. De hecho, la IED puede ser una palanca importante para crear empleo, fomentar el desarrollo de competencias, aumentar los salarios, apoyar la productividad y fomentar la innovación y las exportaciones (OCDE, 2019^[16]). Los proyectos de IED tienden a concentrarse en lugares específicos, ya que se benefician de los efectos de aglomeración, lo que puede dar lugar a importantes desequilibrios dentro de las regiones y entre ellas.

Recuadro 3. Mensajes clave

Los inversores dan prioridad a buenas infraestructuras y cualificaciones del personal

- Las infraestructuras -las redes físicas y digitales que una región pone a disposición de los agentes nacionales e internacionales- determinan la existencia y la intensidad de los distintos flujos que unen a las regiones con sus socios internacionales.
- Es fundamental mejorar el sistema educativo y conectarlo mejor con las necesidades del mercado laboral.

Existen numerosos mecanismos para fomentar la inversión interna en todos los lugares

- Las agencias encargadas de promover inversiones a nivel nacional y regional han demostrado ser efectivas en la atracción de proyectos de IED a niveles subnacionales. Su papel resulta especialmente significativo al coordinar a los actores de diversos sectores y ubicaciones, así como en la formulación de estrategias de inversión que evitan la competencia interna y fomentan un desarrollo regional equitativo.
- Las Zonas Económicas Especiales (ZEE), si se diseñan adecuadamente y se orientan al ecosistema local, pueden ser especialmente beneficiosas para las regiones rezagadas y permitir generar encadenamientos productivos, generar empleo formal y calificado, captar nuevas inversiones de capitales y consolidar plataformas logísticas. Sin embargo, para que las ZEE tengan éxito, es esencial una buena gobernanza interna y externa para evitar posibles externalidades negativas.
- Los puertos son fundamentales – ya que alrededor de 90% de los intercambios comerciales se realizan por vía marítima y los puertos son la conexión entre las redes de producción y la distribución- (OCDE, 2023^[3]). En el contexto de la globalización, las regiones portuarias se han vuelto protagonistas convirtiéndose en lugares con dinámicas estratégicas y económicas de gran potencial.

La atracción de inversiones es más beneficiosa cuando se integra a las estrategias de desarrollo regional

- La atracción de inversiones es un componente clave para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de una región. Se puede generar una serie de beneficios significativos: creación de empleo, transferencia de conocimientos y tecnología, desarrollo de infraestructura, diversificación económica, aumento de la competitividad, aumento de los ingresos fiscales y mejora de calidad de vida.
- Se deben considerar aspectos como la protección del medio ambiente, los derechos laborales y la equidad social para garantizar que los beneficios lleguen a toda la comunidad y que no se produzcan efectos negativos no deseados. Además, se debe realizar un seguimiento constante para evaluar el impacto de las inversiones y ajustar las estrategias según sea necesario para lograr un desarrollo regional sostenible y equitativo.

Los inversores extranjeros se sienten atraídos por las regiones donde abundan los recursos explotables o donde existen grandes mercados de consumo. También les atraen cada vez más los lugares donde se reúnen trabajadores altamente cualificados, investigación e innovación, pero también agrupaciones industriales, mientras que otros factores determinantes son las infraestructuras de transporte y la accesibilidad, así como la calidad de la gobernanza regional (OCDE, 2023^[3]).

La calidad de la infraestructura de internet es fundamental. Las empresas dependen cada vez más de conexiones digitales de calidad para sus operaciones comerciales, con una demanda creciente por parte de sus talentos, que necesitan internet estable para facilitar los sistemas de trabajo híbrido y a distancia. A su vez, la infraestructura física en términos de carreteras y ferrocarril es significativa, especialmente cuando se cuenta el número de proyectos de IED que atrae una región. La carretera y el ferrocarril facilitan la circulación de personas y mercancías hacia y desde una región. En Chile, el puerto de Valparaíso es un ejemplo de integración multimodal para el transporte de mercancías en América Latina. Valparaíso está conectado a otros centros de distribución y consumo en Chile y la región a través de una red de transporte multimodal que incluye carreteras, ferrocarriles y transporte marítimo de corta distancia.

Las agencias encargadas de promover inversiones nacionales desempeñan un papel estratégico como administradores de una IED regional equilibrada, fomentando la coordinación central-regional para contribuir a nivelar las condiciones de atracción de IED (OCDE, 2023^[3]). La mayoría de las agencias de promoción de inversiones de la región son relativamente recientes, lo que se suma a, salvo excepciones, falta de compromiso presupuestario y de recursos humanos. En un contexto de baja coordinación e integración con otras políticas, esto genera una capacidad débil de ejecución de las políticas de atracción de IED en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007^[17]).

Por último, la reconfiguración de las cadenas globales de valores, a través de procesos que van de la deslocalización a la deslocalización cercana y a la deslocalización, conocido como nearshoring ha abierto nuevas oportunidades para la atracción de inversiones regionales. Este fenómeno abre el camino para que las regiones con menores costes de capital -regiones tradicionalmente rezagadas- se conviertan en los nuevos centros de competitividad industrial. Aunque las consecuencias de estas estrategias de reubicación pueden ser menores a nivel macro, tienden a tener un impacto significativo a nivel local, tanto en términos de empleo como de desarrollo económico. Las economías emergentes con proximidad geográfica a los mercados establecidos, como es el caso de Colombia con Estados Unidos, están bien posicionadas para explotar estas estrategias.

Atracción y retención del talento internacional

El talento se refiere a las personas con competencias (con o sin cualificaciones) que responden a las necesidades de los mercados de trabajo regionales y a las estrategias públicas y privadas de desarrollo económico y social (OCDE, 2022^[18]). La definición de talento utilizada en este estudio va, por tanto, más allá del concepto desarrollado en los trabajos de la OCDE sobre el atractivo del talento, que se define como la capacidad de atraer y retener a tres categorías específicas de inmigrantes: trabajadores altamente cualificados (con máster o doctorado), empresarios extranjeros y estudiantes universitarios.

Recuadro 4. Mensajes clave

Las estrategias de atracción y retención deben adaptarse a los lugares y las personas

- La diversidad de las realidades locales brinda la oportunidad a todas las regiones dentro de las regiones, y a las regiones dentro de un mismo país, de posicionarse de forma más complementaria frente a los objetivos extranjeros.

Servicios públicos de calidad y la banda ancha son primordiales para el talento internacional

- La calidad de vida e inclusión social son factores clave para atraer talento. El acceso a servicios públicos de calidad (especialmente sanidad y educación) y la atención al bienestar (incluidas las preocupaciones medioambientales y la cohesión social), que a veces son incentivos más fuertes que los beneficios económicos
- La crisis del COVID-19 reveló que los mecanismos de protección social, al igual que en muchos países de la región, son insuficientes debido a la alta incidencia del trabajo informal.
- Las decisiones de localización de los talentos internacionales están motivadas sobre todo por la asequibilidad de la vivienda y la calidad de internet (OCDE, 2023^[3]). Una menor calidad de la banda ancha no sólo aumenta las brechas digitales, sociales y económicas, sino que también reduce el atractivo de una región, especialmente para los jóvenes y para el sector privado. El acceso a conexiones de internet rápidas y fiables es un factor clave para atraer talento internacional. Esto es especialmente importante para las regiones que desean aprovechar los beneficios potenciales asociados a la transformación digital, porque se aceleró como resultado de la pandemia COVID-19 (por ejemplo, a través del aumento de la popularidad del trabajo a distancia).

Las habilidades y cualificaciones es el mayor reto para la atracción de talento en la región

- La colaboración internacional en investigación e innovación es un factor clave para la internacionalización y el atractivo de una región.

Es fundamental mejorar el sistema educativo y conectarlo mejor con las necesidades del mercado laboral.

La percepción del papel de las áreas no metropolitanas está cambiando. En primer lugar, se ha demostrado que la contribución económica de estos lugares representa alrededor de dos tercios del dinamismo económico europeo, tal como se refleja en el crecimiento del PIB per cápita (OCDE, 2023^[3]). Pero aún más importante es la realización durante la pandemia COVID-19 de que la aglomeración y la proximidad física pueden ser menos fundamentales para el desarrollo de nuevas actividades económicas.

Las personas, especialmente el talento joven, se están volviendo más móviles y eligen vivir en lugares donde pueden optimizar la satisfacción personal y profesional, así como la calidad de vida.

Los gobiernos locales tienen un papel que desempeñar en la atracción y retención de personas. Los gobiernos centrales son responsables de otorgar a los extranjeros el derecho a participar en el mercado laboral y, como tal, muchos están modificando su legislación para facilitar su ingreso e invirtiendo en programas para validar sus cualificaciones profesionales y educativas (OCDE, 2023^[3]). A su vez, la atracción regional de talentos no ocurre por casualidad, las autoridades locales tienen responsabilidades en áreas clave como el cuidado de niños, la educación y la vivienda, lo que les permite desarrollar, y muchos lo hacen, estrategias efectivas para atraer y retener a talentos (OCDE, 2023^[3]). De igual forma, las estrategias efectivas para atraer y retener talento deben ser adaptadas a las necesidades y características específicas de la región.

En este sentido, las interacciones sociales son un factor importante que impulsa la satisfacción con la vida y el bienestar general de los residentes (OCDE, 2023^[3]). En los departamentos de la región Pacífico, en Cauca el 90.4% de la población indicó estar satisfecha con las oportunidades de conocer gente y hacer amigos, cifra que está por arriba de la media nacional (83.2%) y de igual forma por encima de la media ponderada de la OCDE (80.4%). En el caso chileno, el 81.9 % de la población de Valparaíso indicó estar satisfecha con las oportunidades de conocer gente y hacer amigos, una cifra superior a la media nacional (76%) y a la media ponderada de la OCDE (80%). En Magallanes, el 77.5% dijo estar satisfecho con las oportunidades de conocer gente. En el caso de Argentina y la provincia de Misiones, el 87% de la población indicó estar satisfecha con las oportunidades de conocer gente y hacer amigos una cifra por arriba de la media nacional de 81.7% así como del promedio de la OCDE. Estos resultados indican que estas regiones están bien posicionadas para brindar una diversidad de oportunidades de vida social que probablemente impulsen el bienestar y el sentido de pertenencia, con impactos positivos en el atractivo de la región hacia talentos.

A su vez, el talento se siente atraído por las regiones con alta velocidad de Internet. Un buen acceso a Internet facilita el teletrabajo, favorece las conexiones sociales, el acceso a oportunidades laborales, a bienes y servicios públicos y privados, como la telemedicina, y el desarrollo del capital humano (OCDE, 2023^[3]). Al mismo tiempo, la velocidad de Internet es importante para el desarrollo regional y conduce a un aumento de la productividad y el crecimiento, ayuda a crear empleo e impulsa la economía local. Al invertir en infraestructuras digitales y fomentar la adopción de herramientas digitales, las regiones se posicionarán para un desarrollo sostenible e integrador basado en la atracción y retención del talento. La digitalización puede ser un motor importante para el desarrollo no metropolitano (OCDE, 2023^[3]). En el caso colombiano, las velocidades de descarga en los departamentos de la región del Pacífico están muy por debajo del valor nacional excepto en el caso de Valle de Cauca, que para el segundo semestre de 2021 la velocidad de descarga fue un 3.27% inferior a la media del país, comparado con Chocó con el peor desempeño con 87 % inferior, seguido por Cauca 47% inferior y Nariño 37% inferior a la media del país. Los gobiernos centrales tienen la responsabilidad de asegurarse de que se realizan las inversiones en infraestructuras necesarias en todas las partes de su país.

Atractivo de visitantes internacionales

En los últimos años, se han producido cambios significativos en la materia de atracción de visitantes en las diversas regiones de los países OCDE y en las regiones de los países de América Latina a raíz de diferentes crisis. Si bien los beneficios potenciales del turismo desde el punto de vista de desarrollo regional son evidentes, los retos que se presentan son diversos y cada vez mayores. Es por ello fundamental comprender las palancas y motores claves para la atracción de visitantes internacionales, para que la región de América Latina y sus regiones al interior, aprovechen su gran potencial natural y cultural y que los beneficios de la economía de los visitantes se aprovechen al máximo localmente.

Recuadro 5. Mensajes clave

El impacto de la pandemia del COVID-19 y las megatendencias ofrecen oportunidades para replantearse el atractivo de las regiones turísticas

- El cambio climático está aumentando la demanda de opciones turísticas sustentables y brindando a los destinos y regiones la oportunidad de potenciar sus credenciales medioambientales y de sustentabilidad, las regiones de América Latina tienen un potencial natural ventajoso.
- La transición digital ofrece a las regiones una manera más sencilla de atraer trabajadores y de promocionarse al exterior.
- El cambio demográfico en otros países y regiones del mundo, puede ser un factor positivo en el atractivo de las regiones latinoamericanas con el objetivo de atraer el turismo de adultos mayores.

Ciertos factores influyen en el atractivo de las regiones para los visitantes

- Una economía de emprendimiento
- Solida infraestructura digital
- Estudiantes internacionales

Alinear los objetivos de el atractivo de visitantes al desarrollo regional es clave

- Realizar un análisis del potencial turístico de la región, identificando los recursos naturales, culturales y patrimoniales que podrían atraer visitantes. Esto ayudará a determinar cómo el turismo puede contribuir al desarrollo regional.
- Comprender los objetivos y prioridades del desarrollo regional, como el crecimiento económico, la creación de empleo, la conservación del patrimonio cultural, la protección del medio ambiente.
- Cada región es única y requerirá enfoques específicos, para ello es fundamental establecer alianzas y colaboraciones entre los diferentes actores involucrados, como autoridades regionales, empresas turísticas, organizaciones comunitarias y otros sectores relevantes. Trabajar juntos permitirá aprovechar los recursos y conocimientos de cada parte para lograr un desarrollo turístico sostenible y beneficioso para la región.

Como uno de los sectores de mayor crecimiento, más rápido y constante de la economía mundial, el potencial del turismo como fuente de creación de empleo, ingresos por exportación y valor añadido nacional es enorme. En los países de la OCDE, el turismo representa directamente, en promedio, el 4.4% del PIB, el 6.9% del empleo y el 20.5% de las exportaciones de servicios (OCDE, 2022^[19]).

En América Latina, el turismo es un generador clave de divisas, ingresos y empleo en toda la región. En 2019 representó el 42% y el 10% de las exportaciones totales en el Caribe y en América Latina, respectivamente. La economía del turismo, que incluye tanto el turismo como todos los sectores que dependen de él, representó el 26% del PIB total en el Caribe y el 10% en América Latina. Además, abarcó el 35% del empleo en el Caribe y el 10% en América Latina (CEPAL, 2020^[20]).

La recuperación del turismo mundial, agravado por la pandemia del COVID-19 ha sido muy desequilibrada, con algunos destinos experimentando un crecimiento más fuerte de lo esperado en el número de visitantes, mientras que otros luchan por cubrir las vacantes tras las importantes pérdidas de

empleo durante la pandemia. Según los modelos económicos del Consejo Mundial de Viajes y Turismo, se han perdido 62 millones de empleos, lo que equivale a casi uno de cada cinco trabajadores.

De igual forma, se observa que el sector es muy interdependiente -lo que significa cierta fragilidad- ya que se compone de una red de actividades interconectadas, como el transporte, el alojamiento, la restauración, el ocio y el entretenimiento, y los servicios de viajes- y con una fuerte dependencia en las micro, pequeñas y medianas empresas -alrededor del 85% de las empresas turísticas son PYMES (Kamal-Chaoui, 2022^[21]).

Aun así, la pandemia también sirvió para confirmar la importancia del turismo como fuerza económica y la posibilidad de repensar nuevas oportunidades y así alinear los beneficios de la economía de los visitantes con el desarrollo regional.

Por ejemplo, el repensar el atractivo de visitantes ha puesto mayor énfasis en la promoción de destinos emergentes a raíz del cambio demográfico el cual influye en la demanda de visitantes. En Europa el grupo de edad de más de 65 años pasa una mayor proporción de noches viajando a nivel nacional (66%), en comparación con los que tienen entre 15 y 64 años (55%), y representa casi una cuarta parte (23%) del total de noches de turismo pasadas por los residentes de la Unión Europea (OCDE, 2023^[3]). Estas cifras pueden resultar positivas para regiones turísticas latinoamericanas si las regiones logran capturar dicho mercado. Para lo cual distintas inversiones se deben de realizar en términos de oferta de servicios e infraestructura. Por ejemplo, en Chile, SERNATUR desarrolló el plan “Vacaciones tercera edad” que promueve el turismo interno, a través de la oferta de paquetes turísticos subsidiados y desarrolla los viajes en temporada media y baja, es decir, entre los meses de marzo a diciembre, para apoyar al sector turístico en épocas de menor demanda (SERNATUR, 2023^[22]).

De igual forma, el avance de la tecnología ha transformado la forma en que se promocionan los destinos turísticos. Se ha producido un aumento significativo en el uso de estrategias de marketing digital, redes sociales y plataformas en línea para promover los distintos destinos que ha permitido una mayor difusión y alcance a nivel global.

El turismo y el medio ambiente tienen una relación compleja debido al impacto de este en distintos aspectos. Es decir, el turismo puede llevar a destrucción de los ecosistemas frágiles por ejemplo la construcción de infraestructuras turísticas en áreas costeras o zonas naturales ha provocado la pérdida de hábitats naturales. En la región de Magallanes y la Antártica Chilena el aumento de cruceros turísticos aumentó el riesgo por derrames lo que llevó en 2011 a establecer la prohibición del uso y transporte de fueles pesados en esta zona (Universidad de Magallanes, n.d.^[23]). De igual forma, el turismo puede generar un incremento de residuos y contaminación tanto del agua como del aire, diversos estudios demuestran que el turismo es el principal responsable de la basura marina en las playas del mediterráneo (80%) según la Universidad de Barcelona. El turismo masivo puede resultar en un consumo excesivo de recursos naturales de un fuerte impacto en los ecosistemas y vida silvestre. Por otra parte, el cambio climático afecta directamente a los destinos turísticos: cambios en las estaciones, eventos climáticos extremos, aumento de la temperatura o mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos pueden afectar la demanda turística y la experiencia de los visitantes.

En la medida en que la sostenibilidad se ha convertido en una preocupación cada vez más importante en la industria turística, el turismo puede fomentar la preservación y conservación del patrimonio cultural y natural de una región. Los sitios históricos, las reservas naturales y las tradiciones locales se vuelven valiosos para el turismo, lo que motiva a las comunidades a proteger y mantener estos recursos, generando conciencia sobre su valor y promoviendo la sostenibilidad y obligando al sector a adaptarse y a ser más responsable.

Encontrar un equilibrio entre los impactos ambientales, económicos y sociales sigue siendo un desafío. Para muchos destinos, será necesario tomar medidas para diversificar la oferta turística y reducir o distribuir la demanda fuera de los centros turísticos de alto perfil (tanto geográfica como temporalmente).

Por ejemplo, en 2021, debido a la preocupación por la cantidad de cruceros y turistas que visitan las Islas Baleares en España en períodos pico, se llegó a un acuerdo para limitar la cantidad de cruceros que hacen escala en el Puerto de Mallorca (OCDE, 2023^[24]). En Argentina, el programa “La Ruta Natural” organiza el turismo de naturaleza a través de 17 grandes rutas territoriales, que recorren todo el país y se basan en la identidad natural, ambiental o geográfica de cada región. A su vez, el programa promueve y comunica a través del sitio web y potencia una forma responsable de viajar y mediante el desarrollo de infraestructura y mejora de servicios (Ministerio de Turismo y Deportes de Argentina, 2023^[25]).

La enorme diversidad natural y cultural de Colombia permite tener una oferta variada para los visitantes a lo largo de todas sus regiones. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo apuesta a la atracción de un turismo que busque estancias más largas, destinos sostenibles y dejar un impacto positivo en las localidades (Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia, 2021^[26]).

La diversificación de la oferta turística: es un enfoque empleado por muchas regiones que buscan extender los beneficios de la economía de los visitantes a destinos nuevos y emergentes. Por ejemplo, la región Pacífico podría beneficiarse de una campaña similar a la de “Colombia es Realismo Mágico” de 2007 - programa que buscaba promover el turismo cultural y literario desarrollando distintas rutas turísticas alrededor de la obra del escritor Gabriel García Márquez en Cartagena Barranquilla y Aracataca (ProColombia, 2007^[27])- que resalte su riqueza cultural, de igual forma la región de Valparaíso en Chile por donde han pasado una larga lista de intelectuales y escritores podría beneficiarse de un programa de diversificación turística. Recientemente, el programa “Destino Naturaleza” en Colombia impulsado por USAID tiene como objetivo impulsar el turismo de naturaleza en las distintas regiones de Colombia y fortalecer el desarrollo económico de las regiones conservando y protegiendo los ecosistemas (USAID, 2023^[28]) (Torres, 2023^[29]).

El desarrollo de la infraestructura turística es otro factor clave para el atractivo de visitantes ya que puede marcar la diferencia en la experiencia de los visitantes y su percepción de un destino. En los estudios de caso en los que se basa gran parte de la información de este reporte de síntesis (realizados en las regiones de Valparaíso y Magallanes en Chile, la región Pacífico en Colombia y la provincia de Misiones en Argentina) se observa en todos los casos que la infraestructura es un reto sustancial.

Al invertir en el desarrollo de la infraestructura turística, los destinos en Latinoamérica pueden mejorar su competitividad, atraer más visitantes y generar beneficios económicos para las comunidades locales. Sin embargo, y como se ha mencionado, es importante encontrar un equilibrio entre el desarrollo turístico y la preservación de los recursos naturales y culturales para garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

En la Provincia de Misiones en Argentina, se financiaron 19 obras de infraestructura turística como parte de la Ruta Natural, el cual es el primer programa integral de desarrollo de promoción del turismo de naturaleza en Argentina. Con el objetivo de posicionar destinos alternativos complementarios al destino consolidado Parque Nacional Iguazú y centros de información y de atención al visitante en Posadas para consolidarla como puerta de entrada y punto de conexión con otras rutas (Ministerio de Turismo y Deportes de Argentina, 2023^[25]).

En la región del Pacífico colombiano, la infraestructura del Puerto de Buenaventura está actualmente orientada principalmente hacia el aspecto comercial. No obstante, mediante una estrategia de inversión bien planificada, podría transformarse en un elemento fundamental para el desarrollo del turismo sostenible, sirviendo como puerta de entrada a los parques naturales de la zona. Esta iniciativa permitiría atraer visitantes y, de esta manera, asegurar que los beneficios se extiendan más allá de la zona portuaria.

3 Gobernanza multinivel

El carácter multidimensional del atractivo regional

La naturaleza multidimensional de las políticas de atractivo regional involucra a un gran número de actores de diferentes sectores (infraestructuras, educación, vivienda, industria, etc.) de diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional) y de diferentes tipos de organizaciones (privadas, públicas, académicas, de la sociedad civil, etc.). Para que las políticas destinadas a atraer desarrollo regional sean efectivas, es imperativo que diversos agentes colaboren de manera conjunta.

La gobernanza multinivel es la forma en que la responsabilidad se distribuye verticalmente entre los distintos niveles de gobierno y horizontalmente entre múltiples administraciones y agentes no gubernamentales. Este enfoque caracteriza las relaciones de interdependencia entre los actores, lo que implica y demanda una coordinación eficaz. Sin una coordinación al nivel adecuado, las políticas de atractivo corren el riesgo de generar externalidades negativas para otros territorios, competencia de suma cero entre territorios, desaprovechamiento de posibles economías de escala y alcance o aumento de las disparidades territoriales (OCDE, 2023^[3]).

Las competencias de las autoridades regionales: ¿Quién hace qué?

El atractivo regional tiene un carácter multidimensional. Resulta esencial reconocer el papel activo que desempeñan las regiones en el diseño de las políticas de atractivo. Las regiones se encuentran en una posición privilegiada para coordinar diversas políticas sectoriales, aprovechar los activos y conocimientos locales y facilitar el diálogo entre los distintos niveles de gobierno y las partes interesadas, incluidas las empresas y la sociedad civil.

Los gobiernos regionales con la financiación y las capacidades humanas adecuadas pueden facilitar la prestación de servicios e infraestructuras de interés regional. En ese sentido es muy importante comprender las competencias de estos actores, y aquellos con quienes deben coordinarse para lograr políticas efectivas. En general se puede observar que los gobiernos subnacionales son responsables de prestar servicios a la población y su capacidad para recaudar depende del grado de federalismo fiscal. Asimismo, el gasto de gobiernos subnacionales varía según el tamaño del país, la organización territorial, el estatus federal o unitario y la naturaleza de las responsabilidades asignadas a los distintos niveles de gobierno. En los países en los que los niveles subnacionales tienen una capacidad limitada para recaudar impuestos, su principal fuente de ingresos son las transferencias del gobierno central, que en su mayoría son etiquetadas en el presupuesto central.

En la OCDE, los gobiernos subnacionales -estados, regiones, municipios- representan el 40.5% del gasto público total que corresponde al 16.2% del PIB y el 57% de la inversión pública total de sus países. Los gobiernos subnacionales son actores clave en el gasto y la inversión públicos, así como en la recaudación de ingresos y el endeudamiento (OCDE, 2020^[30]). Según estudios recientes, descentralizar el gasto y la recaudación de ingresos en la misma medida contribuye al crecimiento económico y a la eficiencia del gasto, especialmente en economías muy integradas en los mercados globales (OCDE, 2020^[31]).

Los países latinoamericanos, como todos los países, presentan una gran variedad de situaciones, debido a sus respectivas trayectorias históricas, su tamaño geográfico y poblacional. Pero se puede observar que, con datos disponibles de 2017, el nivel central generó el 69.7% de los ingresos, el nivel estatal/regional contribuyó con el 19,1% y el gobierno local con el 10.4%. Esto muestra un pequeño avance en la descentralización, medida en 2007 cuando el nivel central recaudó 70.7% de los ingresos. En los países OCDE el nivel estatal/regional recaudó 19.2% de los ingresos y el local 10.2 % en 2017 (OCDE, 2020^[31]).

Los gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú se caracterizan por tener la responsabilidad principal en las funciones de educación y salud a nivel de gobierno intermedio (es decir regional) y, en el caso de Brasil y Colombia, también a nivel local. La función de seguridad y orden público también es relevante a nivel subnacional en muchos países. Por otra parte, los gobiernos subnacionales en América Latina invierten en servicios esenciales, como transporte y agua y saneamiento, lo que puede contribuir a dinamizar las economías locales (CEPAL/BID, 2022^[32]).

En la dimensión política, casi todos los países de la región eligen a sus alcaldes en elecciones populares desde hace más de 20 años. Recientemente Chile anunció los lineamientos del proyecto de ley de "Regiones Más Fuertes", que tiene como objetivo avanzar en financiamiento, descentralización y responsabilidad fiscal regional (SUBDERE, 2023^[33]) (Recuadro 6).

Recuadro 6. Regionalización en Chile

Desde finales de la década de 2000, el Gobierno chileno ha llevado a cabo importantes reformas de descentralización y regionalización. A nivel regional, el poder deliberativo está en manos de un consejo regional, cuyos miembros son elegidos directamente cada cuatro años desde 2014. En 2018, el modelo de gobernanza regional vigente desde 1992 se transformó en un sistema regional "mixto" (desconcentrado y descentralizado a la vez). Desde 2021, existe un sistema de autogobierno pleno, con elección directa del ejecutivo regional (gobernadores) por votación popular cada cuatro años. Paralelamente, en 2018 comenzó el proceso de transferencia de competencias del Gobierno nacional a las nuevas regiones autónomas en materia de ordenación del territorio, desarrollo económico y social, y cultura. El Comité Interministerial de Descentralización apoya y asesora al presidente de la República sobre las competencias que deben transferirse, que pueden derivarse de una iniciativa presidencial o a petición del gobierno regional. Además, junto con los nuevos gobernadores electos, un delegado presidencial representa el nivel central en cada una de las 16 regiones y es responsable de la seguridad pública, las emergencias y la coordinación de los servicios públicos. Las secretarías regionales ministeriales (SEREMIS) también son entidades desconcentradas que representan a cada ministerio a nivel regional.

Fuente: (OCDE, 2022^[34]).

Retos de la gobernanza multinivel en el atractivo regional

Cualquiera que sea el rol de la región hay desafíos de coordinación y de falta de capacidades, desarrollar políticas de atracción eficaces presenta una serie de retos. Los retos que plantea la gobernanza multinivel son caracterizados por la OCDE como 8 brechas o lagunas que se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. Retos de la gobernanza multinivel

Retos	Descripción y ejemplos
Discrepancias en los objetivos	<p>Las diferentes lógicas pueden ser un obstáculo para la adopción de objetivos convergentes entre los diferentes actores del atractivo.</p> <p>Por ejemplo, en América Latina, la fragmentación política puede ser un obstáculo en las distintas regiones latinoamericanas, a menudo existen múltiples partidos políticos y coaliciones en diferentes niveles de gobierno, lo que puede generar desafíos para la coordinación y la cooperación entre ellos, dificultando la adopción de decisiones consensuadas y la implementación de políticas coherentes en todos los niveles. Otro caso específico resulta ser el del puerto de Buenaventura en Colombia donde no existe una relación puerto- ciudad, los planes de modernización se enfocan en los sistemas portuarios y no se integran con los planes urbanísticos. Sería necesario tener una coordinación y convergencia de objetivos para tener un impacto positivo sobre la población local (OCDE, 2023^[10]).</p>
Lagunas de información	<p>Las lagunas informativas surgen cuando, intencionadamente o no, la información no se comparte de forma eficaz y suficiente entre los distintos actores del atractivo.</p> <p>En América Latina la falta de datos a nivel regional es un problema recurrente debido a distintos factores: como limitaciones institucionales debido a la falta de instituciones sólidas regionales para recopilar datos o falta de recursos y también porque persisten desafíos en la transferencia efectiva de competencias.</p> <p>Por ejemplo, en Argentina no existe un sistema de información centralizado y algunos departamentos ministeriales tienen su propio sistema de información, incluidos los territoriales (como turismo), lo que genera desarmónización y no contribuyen a un sistema nacional multisectorial de información territorial.</p>
Brechas políticas	<p>Como se ha mencionado el atractivo regional es de carácter multidimensional por lo que el diálogo y el aprovechamiento de las sinergias intersectoriales entre las distintas políticas es un factor clave para mejorar el impacto de las estrategias aplicadas. Por ejemplo, las siguientes sinergias no siempre están bien identificadas y aprovechadas: entre las estrategias de atracción de inversores y las estrategias de turismo de negocios; o entre las estrategias de atracción de talento, y los visitantes y los estudiantes; entre la inversión y un buen acceso de banda ancha, y buena conectividad.</p> <p>Por ejemplo, existen fuertes presiones ambientales en los ecosistemas costeros como manglares, arrecifes y dunas costeras en distintas regiones turísticas en México; como la Riviera Maya que se han visto afectados por el desarrollo turístico inmobiliario y la inobservancia de la normatividad por parte de los inversionistas (PROFEPA, 2017^[35]). Por otra parte, se ha visto una disminución del turismo nacional e internacional a lo largo de la zona Costera de Acapulco, originándose adversidades para los pobladores que sostienen su economía con base en dicha actividad y en la derrama económica del mismo, debido al crecimiento urbano desmedido y no regulado que resulta en basura y contaminación entre otros problemas. El reciente huracán que impactó a Acapulco afectará a toda la región ya que el 80% de la economía del estado proviene de Acapulco, que recibía alrededor de 9 millones de visitantes nacionales y extranjeros al año (CONCANACO, 2023^[36]). Para lo cual es preciso coordinar las políticas de inversión turística, con las políticas regionales, urbanas y cuidado del medio ambiente.</p>
Lagunas de capacidad	<p>La falta de conocimientos humanos (incluida las aptitudes técnicas, la capacidad de desarrollar planes estratégicos o de interactuar bien con los demás) o de recursos infraestructurales puede poner en peligro el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas de atracción. En este sentido, una gran mayoría de gobiernos subnacionales afirman carecer de la capacidad necesaria para diseñar estrategias de infraestructuras adecuadas y evaluar por adelantado el impacto a largo plazo de la inversión pública. Asimismo, los gobiernos subnacionales pueden tener capacidades institucionales limitadas para asumir mayores responsabilidades en la toma de decisiones y la implementación de políticas.</p> <p>Por ejemplo, en Chile aun cuando el gobierno ha anunciado reformas y avances en cuanto a la descentralización y regionalización, la capacidad de diseñar y aplicar políticas correspondientes a las competencias de las regiones chilenas sigue siendo limitada. Por lo tanto, la acción pública regional es limitada y sigue estando muy controlada por el gobierno central. La aplicación real de la reforma toma tiempo.</p>

<p>Brechas fiscales</p>	<p>Las brechas fiscales se refieren a la diferencia entre los ingresos de las autoridades subnacionales y los gastos necesarios para que puedan cumplir con sus responsabilidades. Indica una dependencia directa de los niveles superiores de gobierno en cuanto a financiación y capacidad fiscal para cumplir sus obligaciones.</p> <p>El problema habitual en América Latina radica en el plano fiscal, donde los gobiernos subnacionales siguen dependiendo en gran medida de las transferencias del gobierno central, que a menudo están estrictamente etiquetadas, lo que reduce su incentivo para actuar con eficiencia, rendir cuentas y comportarse de forma responsable en términos fiscales (CEPAL/BID, 2022^[32]). A esto se suman las limitadas facultades para recaudar ingresos propios, lo que no permite ofrecer un nivel adecuado de servicios públicos con relación a la presión fiscal que se puede ver en los países de América Latina y dentro de ellos. En 2020, el gasto subnacional representó el 21.5% del gasto público total y el 8.3% del PIB, en 122 países de la muestra con datos disponibles, sin embargo, varía mucho de un país a otro, por ejemplo, Chile y Costa Rica en América Latina, son uno de los países donde el gasto subnacional es muy limitado representando menos del 5% del PIB (OCDE, 2022^[37]) (OCDE et al., 2023^[38]).</p>
<p>Lagunas de transparencia y rendición de cuentas</p>	<p>La clara asignación de responsabilidades y la transparencia en relación con la actuación de los agentes públicos en las políticas de atracción regional son esenciales para garantizar su integridad, permitir la rendición de cuentas de los agentes a los ciudadanos, garantizar el seguimiento y evaluar su impacto así como identificar a los diferentes agentes implicados en las estrategias de internacionalización y atracción y sus interacciones en un contexto multinivel es importante al igual que identificar posibles redundancias y lagunas y sugerir las aclaraciones necesarias.</p> <p>Por ejemplo, en América Latina el 75% de las personas percibe que su país está gobernado por algunos grupos poderosos que actúan en su propio interés; la propagación de grandes escándalos de corrupción en la región de América Latina y el Caribe en los últimos años ha impactado en las instituciones y los sistemas políticos (OCDE, 2019^[39]). De igual forma, la CEPAL estima que la región latinoamericana pierde cantidades significativas de ingresos fiscales debido a la evasión fiscal y a la planificación fiscal agresiva. Estos desafíos persistentes, pueden afectar negativamente la eficacia de la gobernanza multinivel, ya que socavan la confianza en las instituciones y obstaculizan la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.</p>
<p>Carencias en materia de participación y movilización</p>	<p>Surgen cuando los agentes públicos no se comunican con los agentes no gubernamentales ni los implican. En cuanto a la capacidad de atracción, la implicación de las empresas es especialmente crucial, así como el apoyo de la sociedad civil. En algunos casos, las comunidades locales y las empresas, por ejemplo, no se sienten suficientemente consultadas por las autoridades regionales de turismo.</p> <p>Por ejemplo, en Colombia y especialmente en la región Pacífico es necesario mayor consultación con los grupos indígenas y afrocolombianos aprovechando la diversidad humana y mejorando la integración de las comunidades en la toma de decisiones y en las estrategias productivas empresariales con un enfoque de preservación del medio ambiente. Los sistemas de gobernanza asimétrica también pueden movilizar para proteger y promover derechos especiales, como el derecho especial de los pueblos indígenas a gestionar su propio territorio.</p>
<p>Brechas administrativas</p>	<p>Como ya se ha subrayado en este capítulo, las políticas adoptadas a una escala equivocada corren el riesgo de crear externalidades negativas para otros territorios, competencia de suma cero o incluso pérdidas, desaprovechando los beneficios potenciales de las economías de escala y alcance, o creando disparidades territoriales.</p> <p>Por ejemplo, en el caso de la región Pacífico colombiana formada por 4 departamentos existen necesidades de inversión y conexión que no pueden resolverse a nivel de cada departamento. Así, el desarrollo de las infraestructuras de transporte, clave para las exportaciones y el atractivo de la región para los inversores, así como para la movilidad de las personas, se beneficiaría de un enfoque a escala de la macro región Pacífico, como es la ambición de la RAP.</p>

¿Cómo responder a los retos de la gobernanza multinivel?

Existe un margen de mejora para que las regiones estén bien equipadas al desarrollar buenas prácticas y políticas de coordinación de multinivel. Es decir, para hacer frente a los distintos desafíos necesitamos herramientas de coordinación vertical y horizontal, con indicadores relevantes.

Herramientas tales como el desarrollo de mapas institucionales para determinar quien hace qué, y asegurarse que todos los actores formen parte de la discusión, es un primer paso en la convergencia de objetivos. De igual forma, figuras como los comités estratégicos que fomentan el dialogo y la coherencia de estrategias locales, regionales y nacionales son primordiales para la convergencia de objetivos.

Por ejemplo, en Chile los Comités de Desarrollo Productivo tienen como objetivo fomentar el desarrollo económico y productivo a nivel regional, así como promover el crecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa de manera inclusiva, sostenible y dinámica. Estos comités apoyan a las regiones a través de programas de fomento y desarrollo alineados con la vocación productiva de cada territorio y en línea con la realidad local. Para ello, trabajan en colaboración con una institucionalidad regional integrada y en coordinación con la institucionalidad nacional.

En el caso de Argentina, el programa del Ministerio de Turismo y Deportes “Ruta Natural” lanzado en el 2020, es el primer programa integral de desarrollo y promoción del turismo de naturaleza. Este resulta ser un ejemplo de buena práctica ya que observamos coordinación intersectorial entre las políticas a favor del medio ambiente, de turismo y de desarrollo regional. Además de una mejora de las capacidades de las autoridades locales implicadas, con objetivos compartidos -como información y visibilidad- en una iniciativa beneficiosa para todas las regiones participantes, así como para el país. Su principal objetivo es consolidar a la Argentina como un destino de clase mundial, promoviendo el turismo de naturaleza y creando un diálogo con los agentes no gubernamentales.

Por otra parte, la figura de Contratos Plan (Recuadro 7) entre niveles de gobierno en Colombia, tiene como objetivo alinear las agendas políticas de inversión de las entidades subnacionales y el gobierno nacional.

El fomento de observatorios de datos regionales para abordar las asimetrías de la información resulta muy útil en el diseño de políticas públicas. Por ejemplo, en Chile el Observatorio Social tiene como objetivo caracterizar y analizar la realidad social a través de la recopilación, análisis y difusión de datos para el oportuno diseño de las políticas sociales (Ministerio de Desarrollo Social, n.d.^[40]).

Recuadro 7. Contratos Plan

Contratos-Plan entre el gobierno central y las entidades subnacionales

Uno de los principales desafíos de gobernanza de Colombia es procurar desarrollar la alineación de las agendas de las políticas nacionales y subnacionales, es así como los Contratos-Plan (más adelante llamados Contratos-Paz) son herramientas de desarrollo territorial que ayudan a ciertos sectores rezagados a mejorar los servicios (educación, sanidad y saneamiento de aguas) y las infraestructuras, como la conectividad vial. Las intervenciones se centran en las zonas más pobres de un "departamento" (equivalente a las regiones).

- Se trata de acuerdos plurianuales vinculantes entre el gobierno central y los "departamentos", provincias o agrupaciones de municipios que deben cumplir el Plan Nacional de Desarrollo. El Departamento Nacional de Planificación (DNP) coordina el trabajo departamental para ejecutar el contrato. El contrato exige que los departamentos cofinancien la intervención política. En promedio, el 70% del gasto es financiado por el gobierno nacional y el 30% por los departamentos. El enfoque progresivo utilizó pruebas piloto en nueve departamentos. En 2012-2013, se introdujeron en 17 zonas de intervención de diferentes partes del territorio, llegando a seis millones de personas (de una población total de unos 50 millones de personas).
- La segunda generación de contratos, los Contratos-Paz, se inició tras la firma de los acuerdos de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en noviembre de 2016. Estos contratos son innovadores en el sentido de que, además de la participación del Estado (57%) y de las autoridades locales (7%), también participan empresas (36%), en el marco de programas de desarrollo regional o de la iniciativa "inversión contra impuestos".
- Los pactos territoriales, una tercera generación del dispositivo contractual creados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, dan continuidad la mejora de políticas de regionalización mediante un acuerdo marco de voluntades cuyo propósito es articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos de alto impacto. Se convierten en una herramienta de planificación regional, subregional y departamental, de la que pueden formar parte las entidades.

Fuente: (OCDE, 2023^[41]).

En resumen, la transparencia, la evaluación, el diálogo útil, y la coordinación entre niveles de gobierno y con actores privados son instrumentos que ayudan a responder a los retos de gobernanza multinivel.

Referencias

- CEPAL (2020), *El turismo será uno de los sectores económicos más afectados en América Latina y el Caribe a causa del COVID-19*, <https://www.cepal.org/es/noticias/turismo-sera-sectores-economicos-mas-afectados-america-latina-caribe-causa-covid-19>. [20]
- CEPAL (2007), *Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Serie Desarrollo Productivo 175, https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4572/S0700049_es.pdf. [17]
- CEPAL/BID (2022), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de América Latina y el Caribe*, <https://doi.org/10.18235/0004201>. [32]
- Cepei (2022), *El estado de los ecosistemas de datos en América Latina, análisis y recomendaciones para su desarrollo*, <https://cepei.org/wp-content/uploads/2022/08/El-estado-de-los-ecosistemas-de-datos-en-America-Latina.pdf>. [8]
- CONCANACO (2023), *Cómo va a cambiar el turismo en México tras el huracán Otis ?*, <https://www.concanaco.com.mx/turismo/notasdeinteres/como-va-a-cambiar-el-turismo-en-mexico-tras-el-huracan-otis>. [36]
- Foreign Affairs Latinoamérica (2023), *Paradiplomaci: una herramienta efectiva de enlace entre los gobiernos para la planeación municipal*, <https://revistafal.com/paradiplomacia-una-herramienta-efectiva-de-enlace-entre-los-gobiernos-para-la-planeacion-municipal/>. [7]
- Hardy, A. (2019), *The crossroads of Globalization, A Latin America View*, World Scientific. [4]
- INSEAD (2022), *The Global Talent Competitiveness Index 2022: The tectonics of Talent : Is the world Drifting towards increased Talent inequalities?*, <https://www.insead.edu/sites/insead/files/assets/dept/fr/gtci/GTCI-2022-report.pdf>. [13]
- Kamal-Chaoui, L. (2022), “Retard à l’allumage : Les pénuries de main-d’oeuvre entravent la reprise durable du tourisme”, *OECD, Cogito blog*, <https://oecdcoigito.blog/2022/08/09/retard-a-lallumage-les-penuries-de-main-doeuvre-entravent-la-reprise-durable-du-tourisme/>. [21]
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia (2021), *Seis regiones turísticas, la apuesta de Colombia para atraer viajeros internacionales*, <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/seis-regiones-turisticas-para-atraer-viajeros>. [26]
- Ministerio de Desarrollo Social (n.d.), *Observatorio Social*, <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/inicio>. [40]

- Ministerio de Turismo y Deportes de Argentina (2023), *La Ruta Natural*, [25]
<https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/larutanatural>.
- National Library of Medicine United States Government (2023), "Air Pollution and Its Potential Consequences for Tourism and Career Development from Students' Perspective: A Case Study of the Gdańsk Agglomeration in Poland", [14]
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9915923/#B17-ijerph-20-02651>.
- OCDE (2023), *Desarrollo Regional en el Nuevo Entorno Global: Caso de Estudio de Chile*. [10]
- OCDE (2023), "Les contrats entre niveaux de gouvernement: Un outil pour la régionalisation avancée au Maroc", No. 48, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c29ad0fa-fr>. [41]
- OCDE (2023), *Regions in globalisation*, <https://www.oecd.org/fr/regional/globalisation.htm>. [11]
- OCDE (2023), *Repensar la atractividad regional de las Islas Baleares, España*, [24]
<https://www.oecd.org/regional/rethinking-regional-attractiveness-in-the-balearic-islands-region-in-spain-spa.pdf>.
- OCDE (2023), *Rethinking Regional Attractiveness in the New Global Environment*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a9448db4-en>. [3]
- OCDE (2022), *2022 Synthesis Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b80a8cdb-en>. [37]
- OCDE (2022), *L'internationalisation et l'attractivité des régions françaises*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f04564a-fr>. [18]
- OCDE (2022), *Measuring the attractiveness of regions*, *OECD Regional Development Papers*, No. 36, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fbe44086-en>. [9]
- OCDE (2022), *OECD Tourism Trends and Policies*, OECD Publishing, Paris, [19]
<https://doi.org/10.1787/a8dd3019-en>.
- OCDE (2022), *Regional Governance in OECD Countries: Trends, Typology and Tools*, *OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4d7c6483-en>. [34]
- OCDE (2021), "Regions and globalisation: An original approach to regional internationalisation and its application to the case of France", *OECD Regional Development Papers*, No. 20, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/75dae685-en>. [2]
- OCDE (2020), *OECD Regions and Cities at a Glance*, OECD Publishing, Paris, [30]
<https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en>.
- OCDE (2020), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>. [31]
- OCDE (2020), *Productive transformation and international openness for inclusive regional development in Latin America, Draft proposal Regional Facility*. [6]
- OCDE (2019), *FDI Qualities Indicators*, <https://www.oecd.org/fr/investissement/fdi-qualities-indicators.htm>. [16]

- OCDE (2019), *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*, [39]
<https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-en-america-latina-caribe-2018-2019.htm>.
- OCDE et al. (2023), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, OECD [38]
 Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es>.
- OCDE et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD [5]
 Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>.
- OCDE et al. (Pendiente de publicación), *Perspectivas Económicas de América Latina 2023: Invertir para el desarrollo sostenible*. [1]
- ProColombia (2007), *Colombia es realismo mágico*, <https://procolombia.co/archivo/colombia-realismo-magico>. [27]
- PROFEPA (2017), *Impacto desarrollos turísticos*, [35]
https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/430/1/mx.wap/impacto_de_desarrollos_turisticos.
- SERNATUR (2023), *Programas Turismo Social Vacaciones Tercera Edad*, [22]
<https://www.sernatur.cl/vacaciones-tercera-edad/>.
- SUBDERE (2023), *Gobierno anuncia proyecto de ley para avanzar en financiamiento, descentralización y responsabilidad fiscal regional*, [33]
<https://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/gobierno-anuncia-proyecto-de-ley-para-avanzar-en-financiamiento-descentralizaci%C3%B3n-y>.
- The Economist (2023), “Latin America could become this century’s commodity superpower”, *The Economist* 12th of August Edition, [12]
<https://www.economist.com/the-americas/2023/08/08/latin-america-could-become-this-centurys-commodity-superpower>.
- Torres, V. (2023), *USAID lanza el Programa Destino Naturaleza para impulsar el turismo sostenible y la conservación del medio ambiente en Colombia*, [29]
<https://medioambiente.uexternado.edu.co/usaid-lanza-el-programa-destino-naturaleza-para-impulsar-el-turismo-sostenible-y-la-conservacion-del-medio-ambiente-en-colombia/>.
- UNESCO (2019), *Nuevo esquema busca impulsar la movilidad estudiantil en América Latina / ICEF Monitor*, [15]
<https://www.iesalc.unesco.org/2019/10/02/nuevo-esquema-busca-impulsar-la-movilidad-estudiantil-en-america-latina-icef-monitor/>.
- Universidad de Magallanes (n.d.), *Oportunidades y amenazas del turismo en la Antártica*, [23]
http://antarticarepositorio.umag.cl/bitstream/handle/20.500.11894/1109/Ort%C3%ADz%20Hinz%20R._2017.pdf?sequence=1.
- USAID (2023), *Destino Naturaleza Colombia*, https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-03/Destination%20Nature_Espanol_FactSheet_2.22.23.pdf. [28]