



LAS INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO TERRITORIAL

La experiencia de la OCDE

PFORR CEARÁ: APRENDIZADOS E NOVOS DESAFIOS

Workshop “Novos Desafios para o Aumento da
Produtividade e Competitividade Regional”
Fortaleza, 28 de noviembre 2018

Paolo Rosso, OCDE



Contenidos

1. La OCDE, el desarrollo regional y el Centro OCDE de Trento
2. Sobre el desarrollo regional y local: algunos hallazgos recientes desde las investigaciones de la OCDE
3. Gobernar el desarrollo regional y local



LA OCDE, EL DESARROLLO REGIONAL Y EL CENTRO DE TRENTO

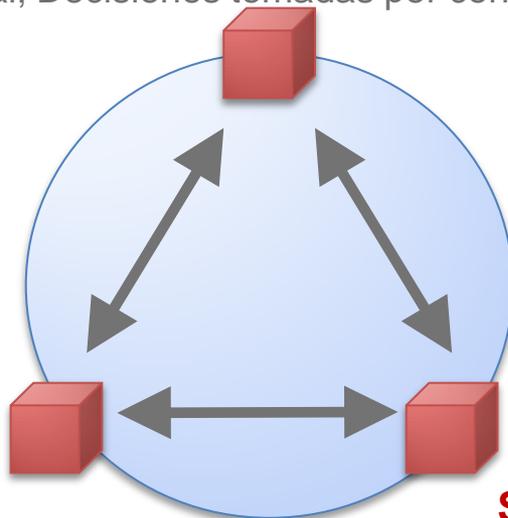


La estructura de dirección de la OCDE

Consejo

Supervisión y dirección estratégica

Representantes de los países miembros y de la Comisión Europea; Presidido por el Secretario General; Decisiones tomadas por consenso



Centro de Emprendimiento,
PYMEs, Regiones y Ciudades
(CFE)

Comités

Discusión e implementación

Los delegados de los países miembros y de los países con condición de observadores colaboran con la Secretaría de la OCDE en cuestiones específicas

Secretariado

Análisis y propuestas

Secretario General
Secretarios Generales Adjuntos
Directorados



El Comité de Políticas para el Desarrollo Regional [RDPC]

El RDPC

- ✓ Establecido en el año **1999**
- ✓ **Objetivos:** identificar los desafíos territoriales, su características y ayudar a los gobiernos en la evaluación y mejora de sus políticas territoriales

Para alcanzar estos objetivos, el Comité promueve el diseño y la implementación de **políticas ajustadas a las distintas escalas territoriales y a las características de las geografías pertinentes**, que se centren en los factores determinantes para:

- aprovechar las **ventajas competitivas** de los territorios
- generar economías regionales más fuertes, más justas y más vivibles
- promover una **gobernanza eficaz e innovadora** en todos los niveles de gobierno



Enfoque OCDE hacia el desarrollo regional

- **Estrategias de desarrollo** que contemplen e integren una amplia gama de factores directos e indirectos que afectan el desempeño de las empresas locales
- Enfoque más orientado hacia los **activos regionales específicos de un territorio**, y menos hacia inversiones y transferencias desde arriba hacia abajo
- Énfasis más fuerte en las **oportunidades** que en las desventajas o necesidades de apoyo
- Favorecer la **gobernanza colectiva/ negociada** en la que participen los gobiernos nacionales, regionales y locales y los otros actores interesados, con un papel menos dominante del gobierno central



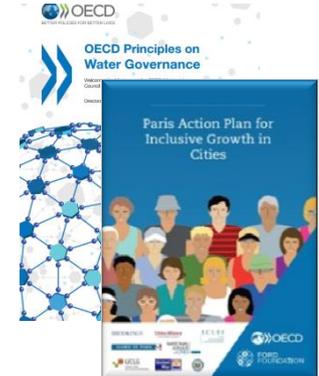
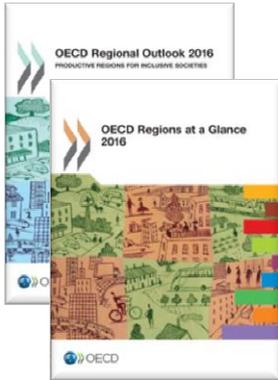
Sobre la OCDE, el CFE, las regiones, las ciudades y su desarrollo

El **Centro para el Emprendimiento, las PyMEs, las Regiones y las Ciudades** (CFE)

El CFE ayuda a los gobiernos locales y nacionales en aprovechar el potencial de los emprendedores y de las PyMEs, desarrollar regiones y ciudades incluyentes y sustentables, impulsar la generación de empleo a nivel local e implementar políticas efectivas para el turismo



Las líneas de actividad del CFE



Regional Development Policy Committee + 3 WPs

Local Economic and Employment Development (LEED) Programme

Tourism Committee + 1 WP

Working Party on SMEs and Entrepreneurship

Multi-Stakeholder Engagement (political and technical)

Country and territorial reviews
(national, urban, rural, metro, MLG, etc.)

Thematic work
(productivity, subnational finance, multi-level governance, land use, green growth, migration)

Statistics
(regional, metropolitan, well-being)

Country reviews
(Local Job Creation, HEInnovate, social entrepreneurship, social inclusion)

Thematic work
(culture, mega-events, entrepreneurship, social entrepreneurship)

Capacity building
(Trento & Venice offices)

National & local tourism reviews

Thematic work
(megatrends, sustainability, value chains)

Global Forum on Tourism Statistics

SME and entrepreneurship country reviews

Thematic work
(productivity, GVCs, business environment)

SME financing
(OECD/G20 High Level Principles)

Champion Mayors for Inclusive Growth

Roundtable of Mayors and Ministers

LEED Forum on Partnerships and Local Development

Water Governance Initiative



El Centro OCDE de Trento: una trayectoria de 15 años

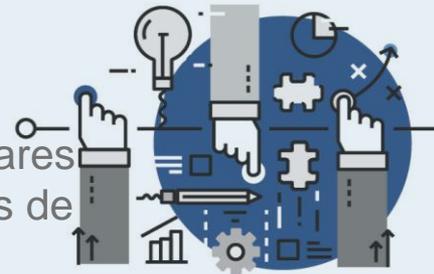


Misión

Generar capacidades y habilidades en los funcionarios y actores de las políticas en temas de desarrollo local

2003-2017

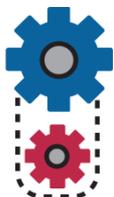
- 240 eventos
- 90 estudios entre pares
- 24 150 participantes de 78 países



Visión 2018-2020

Fortalecer el papel internacional de **desarrollar capacidades y habilidades**, a partir de los 15 años de experiencia del Centro

Desarrollar un **Laboratorio de productividad espacial (SPL)** en colaboración con instituciones nacionales de Italia y de otros países de la OCDE

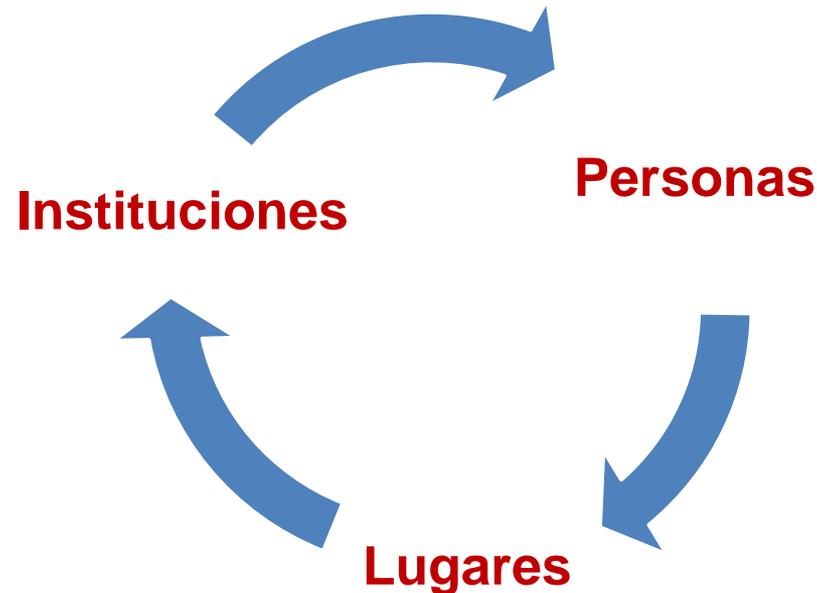


La actividad de investigación del SPL proporciona contenidos y refuerza la propuesta de creación de capacidades que a su vez brinda elementos de conocimiento sobre la implementación de políticas y sobre las soluciones probadas para su gobernanza.



Los ejes de la acción del Centro

- Enfoque sobre la **implementación de las políticas** a nivel local, con énfasis en



- **Generación de capacidades** a través de acciones de formación - intercambio de practicas - desarrollo de nuevos conocimientos



SOBRE EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL



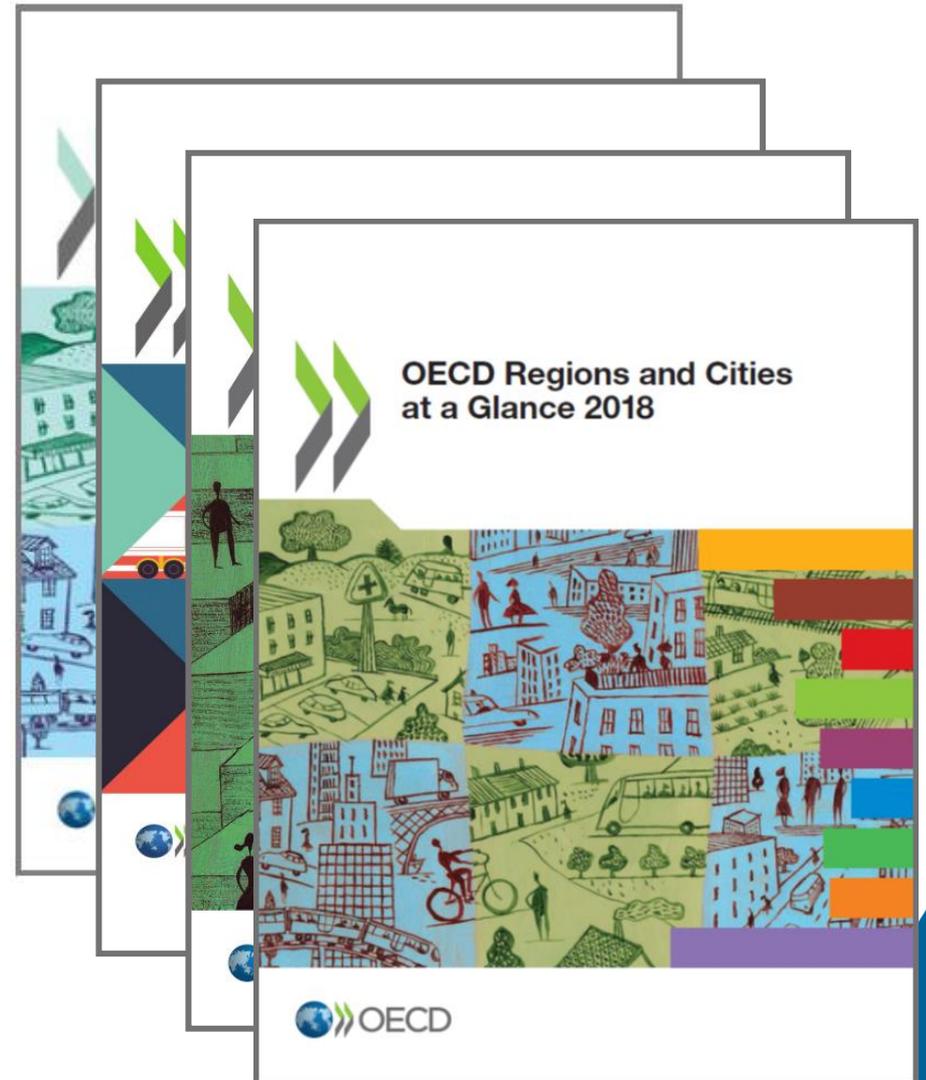
Algunos trabajos recientes de la OCDE

OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris

OECD (2018), *Productivity and Jobs in a Globalised World: (How) Can All Regions Benefit?*, OECD Publishing, Paris

OECD (2018), *Rethinking Regional Development Policy-making*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris

OECD (2018), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, OECD Publishing, Paris





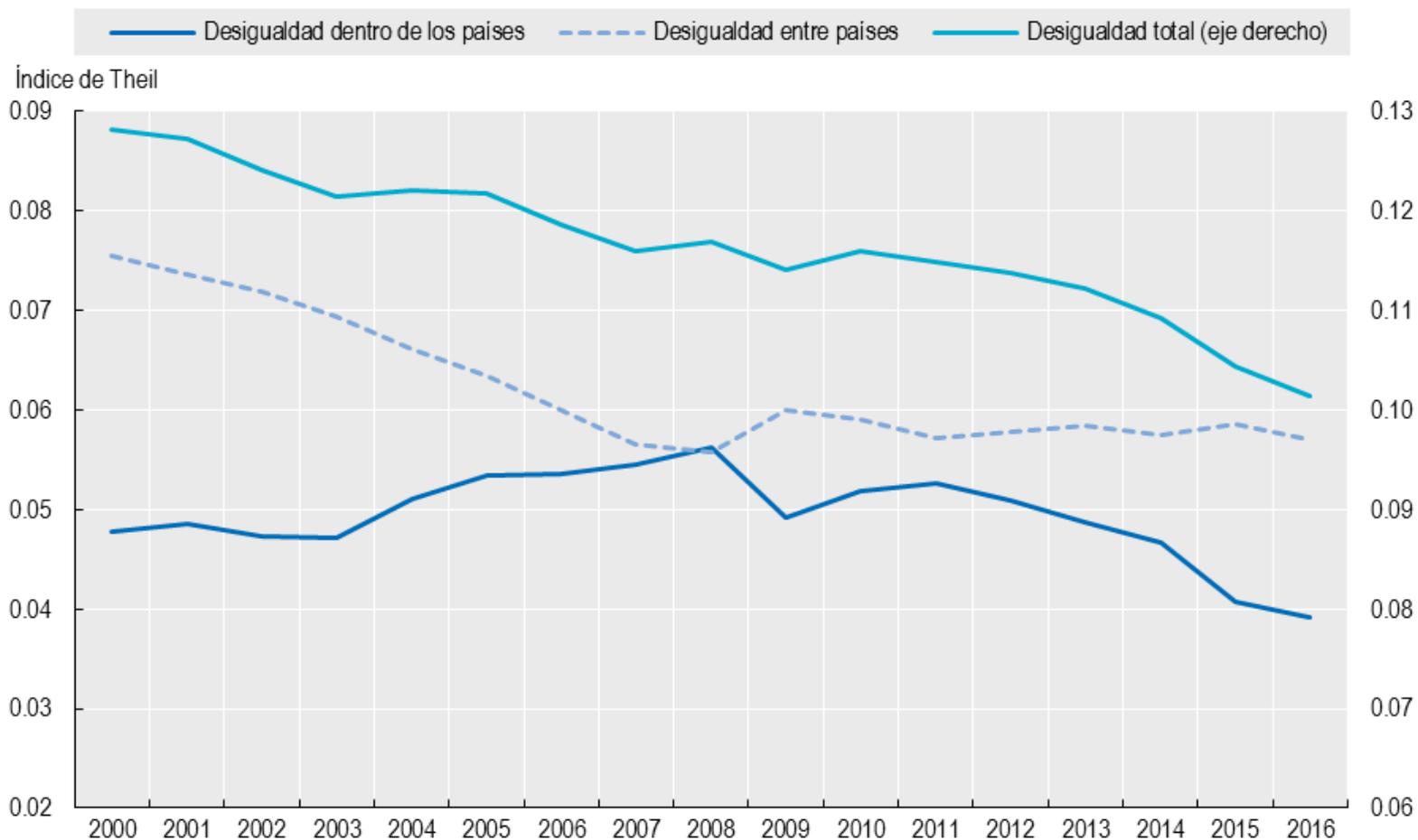
Panorama OCDE 2018 de las Regiones y ciudades

- Las desigualdades económicas regionales dentro de los países de la OCDE **finalmente empezaron a reducirse**, aunque aún se manifiesten en niveles altos
- Muchos aspectos de la calidad de vida mejoraron casi en todas partes, pero **el ingreso y las oportunidades de empleo siguen concentrados en las grandes ciudades y en ciertas regiones**
- El crecimiento incluyente requiere **resolver la desigualdad entre todas las escalas espaciales**



Las desigualdades económicas regionales

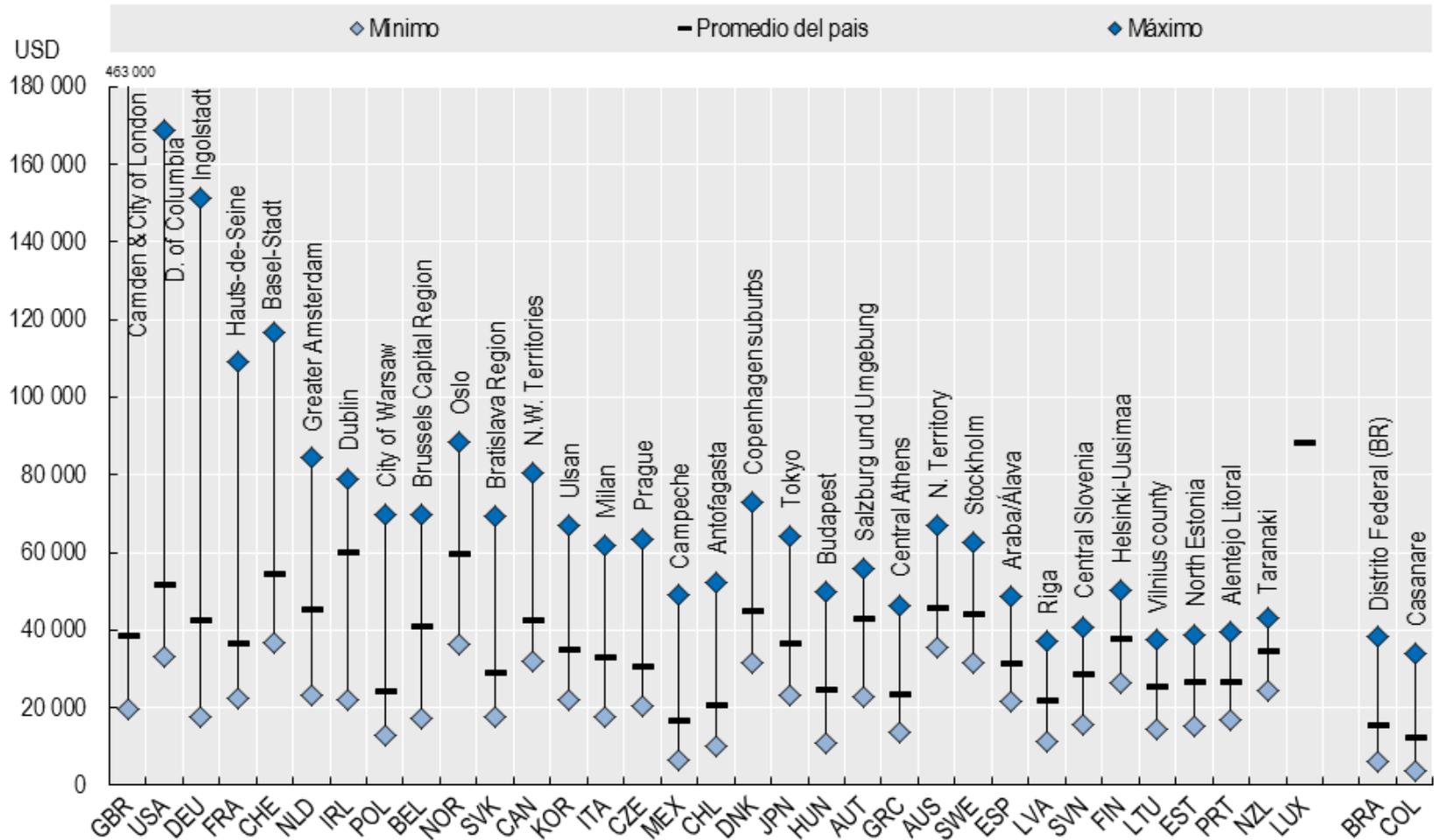
Disparidades regionales en la OCDE [Regiones TL2]





Las desigualdades económicas regionales

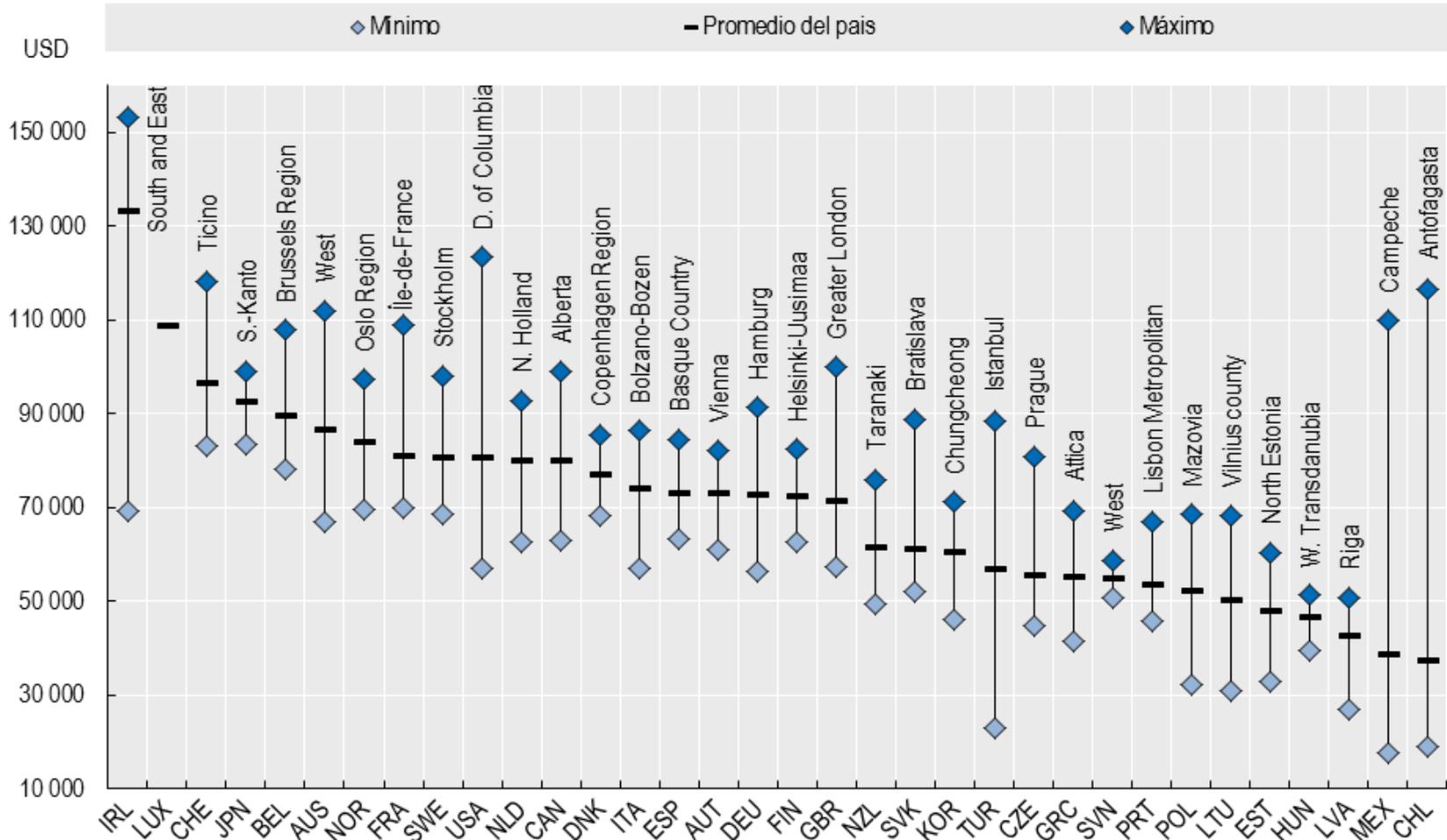
Desigualdades regionales en el PIB per cápita, 2016 [regiones TL3]





Las desigualdades económicas regionales

Productividad laboral en 2016 [regiones TL2]





¿Cómo contribuyen las regiones al crecimiento de la productividad de las naciones?

Tipo I (distribuido): la mayor parte de la productividad agregada es el resultado del avance en las regiones rezagadas. Las regiones frontera* mantienen altos niveles de productividad, sin embargo la dinámica de la productividad se manifiesta principalmente en otras partes del país (*Austria, Alemania, República Checa, México, España, Italia, Polonia, Portugal y Rumania*)

Tipo II (concentrado): en estos países, la mayor parte del crecimiento de la productividad agregada se concentra en la región frontera con efectos limitados en el proceso de recuperación (*Bulgaria, Chile, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Finlandia, Grecia, Hungría, Países Bajos, República Eslovaca y Suecia*)

(*) Las regiones “frontera” son las regiones con mayor productividad en cada país, que representan al menos el 10% de la población.

Fuente: Esta clasificación se presentó por primera vez en Bachtler, Oliveira Martins, Wostner and Zuber (2017), “TOWARDS COHESION POLICY 4.0”, Regional Studies Association



Ejemplos de los dos patrones en América Latina, 2000-2013

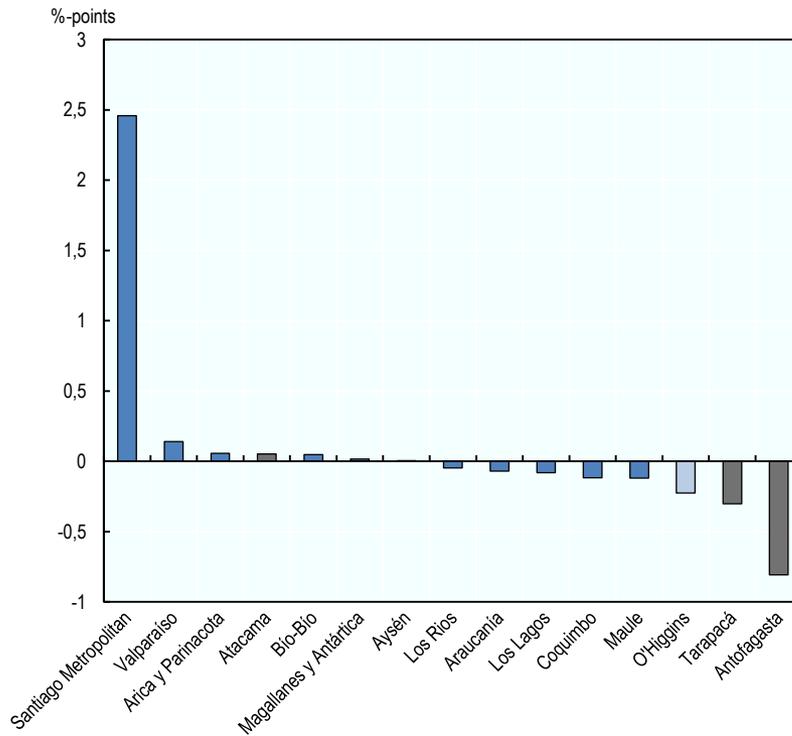
■ Frontier

■ Catching up

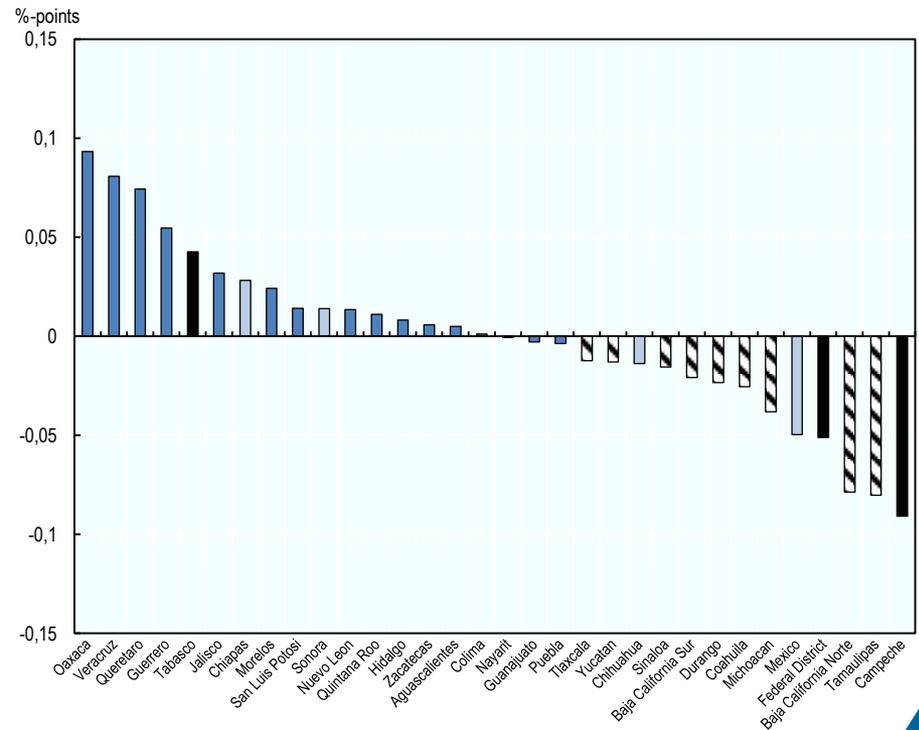
■ Keeping pace

▨ Diverging

CHILE



MEXICO

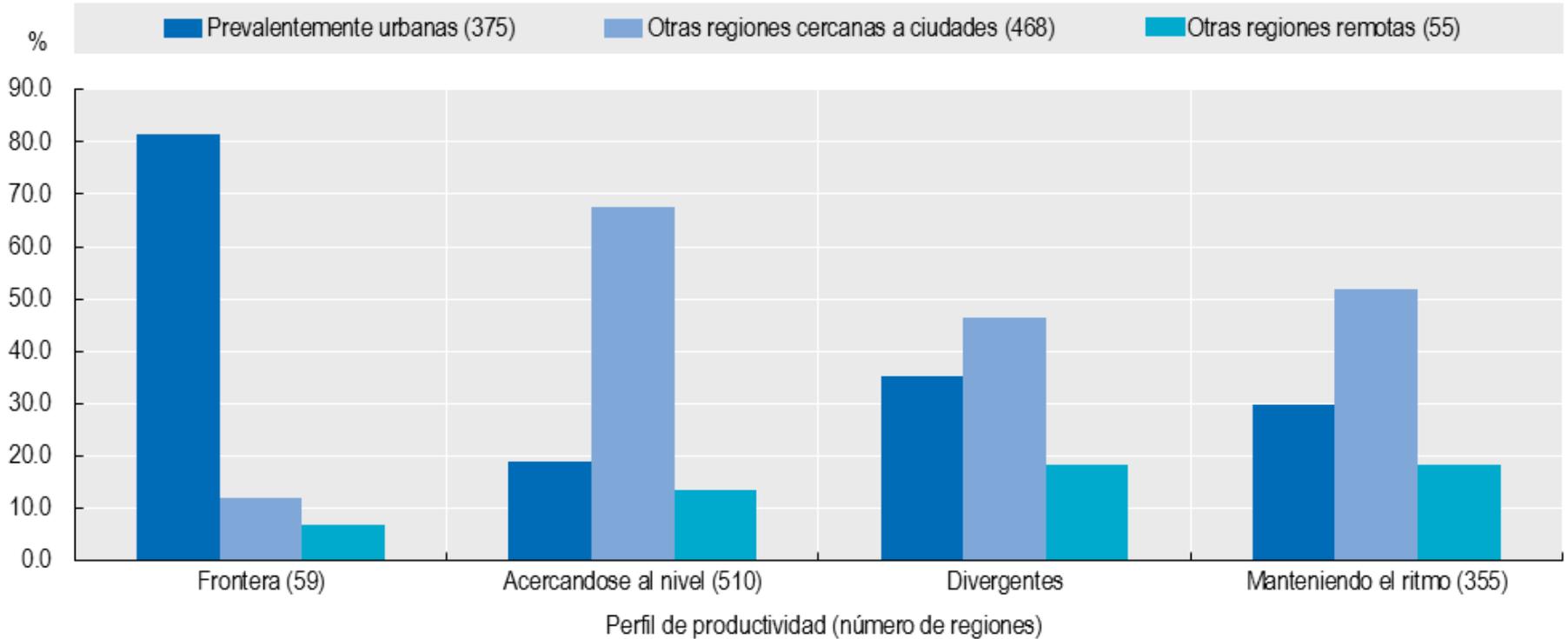


La contribución de una región se determina como la diferencia entre la tasa de crecimiento de la productividad laboral promedio anual del país y la misma tasa excluyéndose la misma región. Véase “Perspectivas regionales de la OCDE” (2016)



Las regiones frontera tienden a ser urbanas, las regiones que recuperan, rurales o intermedias

Patrones de crecimiento de la productividad por tipo de región, TL3



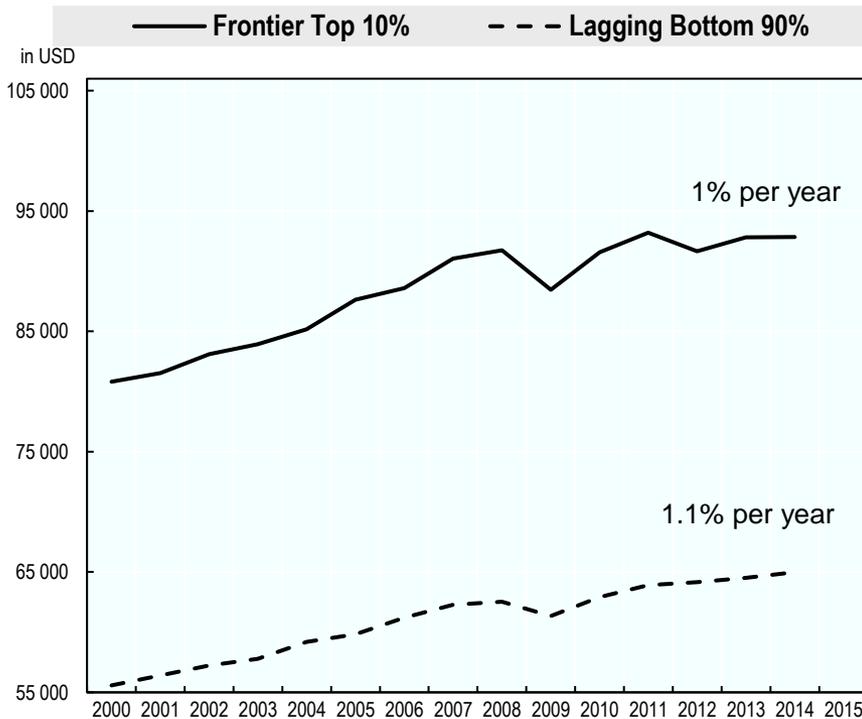
Las **regiones “frontera”** son aquellas donde la productividad laboral es más alta (PIB por trabajador) que representan al menos el 10% del empleo total

Las **regiones que se acercan / divergen** crecieron un 5% más / menos en un período de 15 años que la frontera de su país

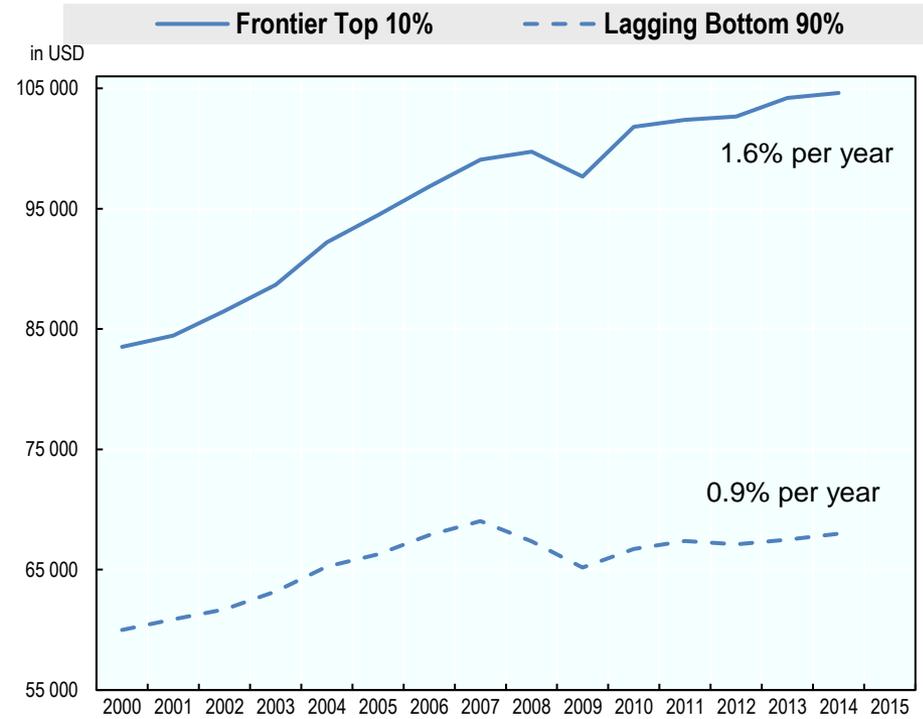


¿Existe un tradeoff entre la productividad agregada y las disparidades regionales?

Tipología I (Distribuido)



Tipología II (Concentrado)



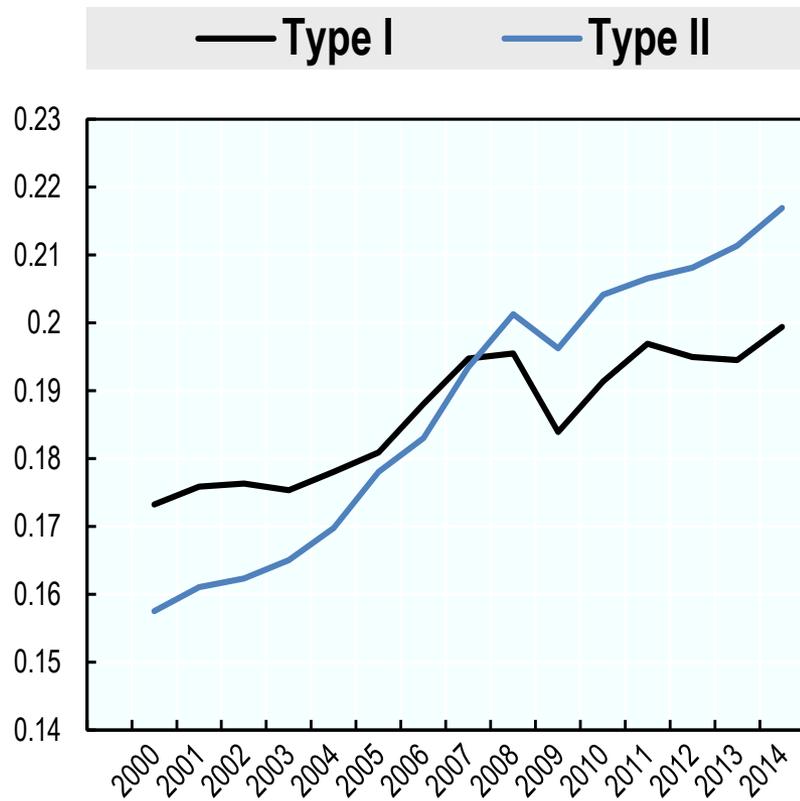
En la Unión Europea:

- Lenta convergencia de productividad para los países Tipo I
- Los países del Tipo II mostraron una fuerte divergencia de productividad comparado con su regiones frontera

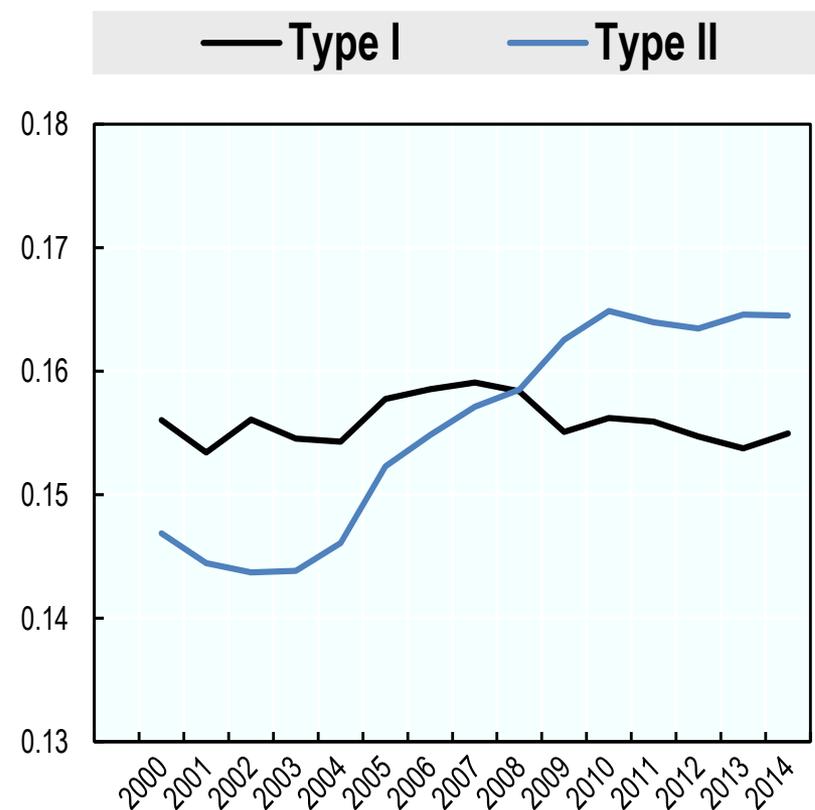


Comparación de las desigualdades regionales para los países Tipo I y Tipo II (regiones TL3 de la OCDE)

Gini of GDP per capita - weighted averages TL3 regions



Gini of GDP per capita – simple averages TL3 regions



→ Los países Tipo II mostraron un aumento de la desigualdad regional, especialmente antes de la crisis



GOBERNAR EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL



¿Cómo encarar estos desequilibrios de desarrollo dentro de los países?

Dos patrones opuestos de política:

1. Se interviene **compensando las regiones rezagadas** y se promueve la movilidad laboral
→ *Esto no parece resultar a largo plazo y puede desencadenar la "geografía del descontento" (McCann) o la "venganza de los lugares" (Rodrigues-Pose)*
2. Se adopta un **enfoque basado en el lugar** (o territorial) en el desarrollo regional
→ *Muy desafiante por requerir estrategias de desarrollo a la medida, en particular una fuerte inversión en la gobernanza*



El paradigma de desarrollo regional basado en el lugar de la OCDE

La política de desarrollo regional es básicamente una buena **política económica estructural** con dos diferencias principales:

- Permite la **diferenciación territorial**
- Requiere una **inversión específica en la gobernanza** para coordinar las políticas a través de los niveles de gobierno, sectores y límites administrativos

El enfoque de la OCDE "basado en el lugar" requiere:

- Identificación de **activos regionales específicos** (o crear ventajas absolutas para estimular la competencia y la experimentación en todas las regiones)
- **Complementariedades entre las políticas sectoriales** a nivel regional (o local)
- Mecanismos de **gobernanza multinivel** para alinear los objetivos y la implementación a través de los niveles de gobierno y límites administrativos



El papel de la descentralización

- Un gobierno central no puede gestionar tantas políticas correspondientes a los diferentes tipos de ciudades y regiones. Diseñar políticas basadas en el lugar es **un reto demasiado complejo para mantenerse centralizado**
- Como consecuencia la descentralización debe organizarse como un **partenariado** y no solo como un proceso de autonomía y devolución de competencias
- La descentralización funciona mejor cuando se realiza en **un proceso que admite la asimetría de capacidades a nivel local** y la experimentación (aprender haciendo)
- La descentralización debe ir acompañada de una **“reconcentración desde abajo”** con el fin de evitar la fragmentación (gobernanza urbana y cooperación supramunicipal)



Proceso de cambio para la descentralización

Tres dimensiones



Énfasis en la **capacidad de actuar de forma sinérgica entre distintos niveles de gobierno** en el diseño e implementación de las políticas y acciones de desarrollo local

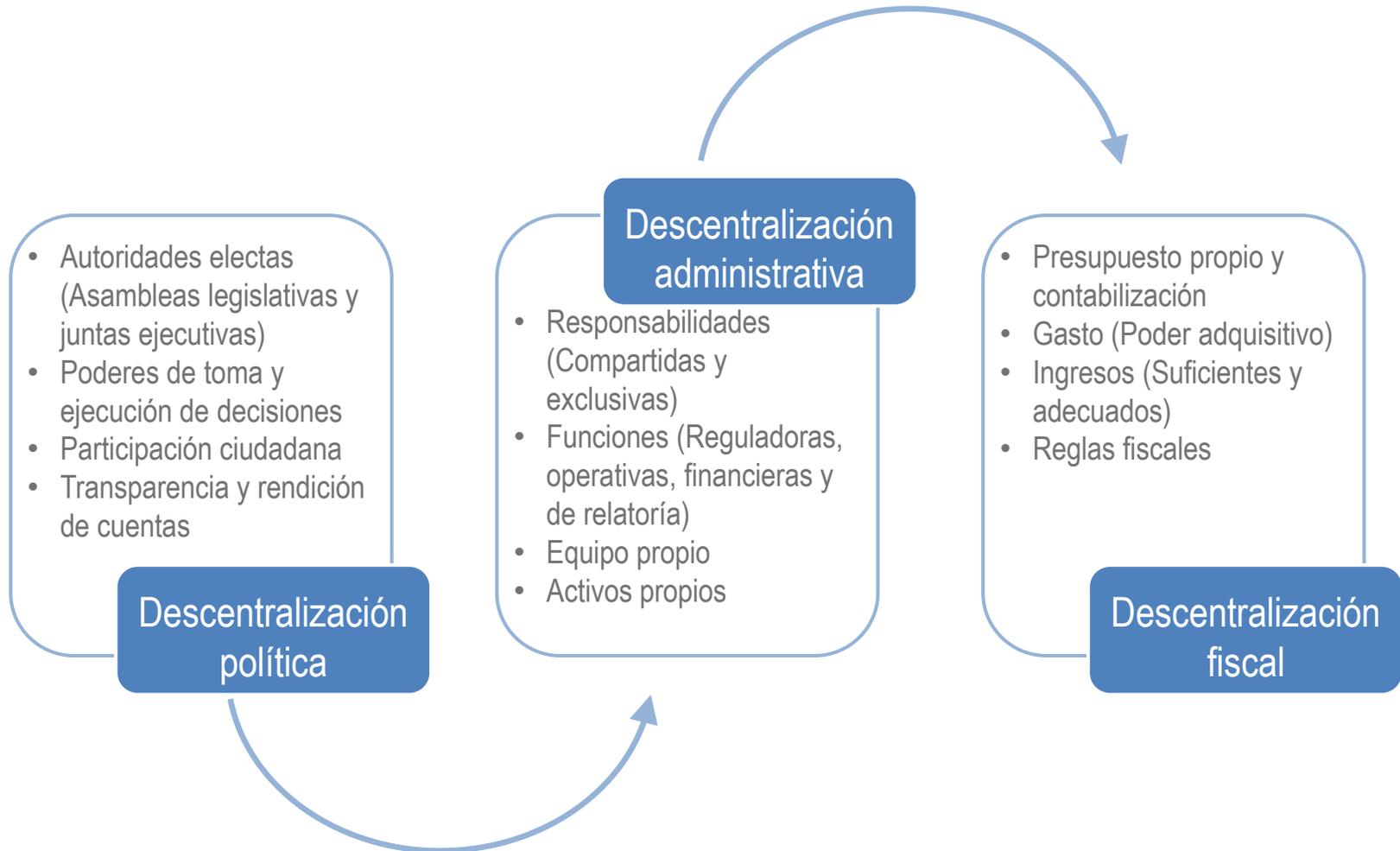


Factores determinantes de la descentralización





Dimensiones de la descentralización





Cambios en el sistema de gobierno

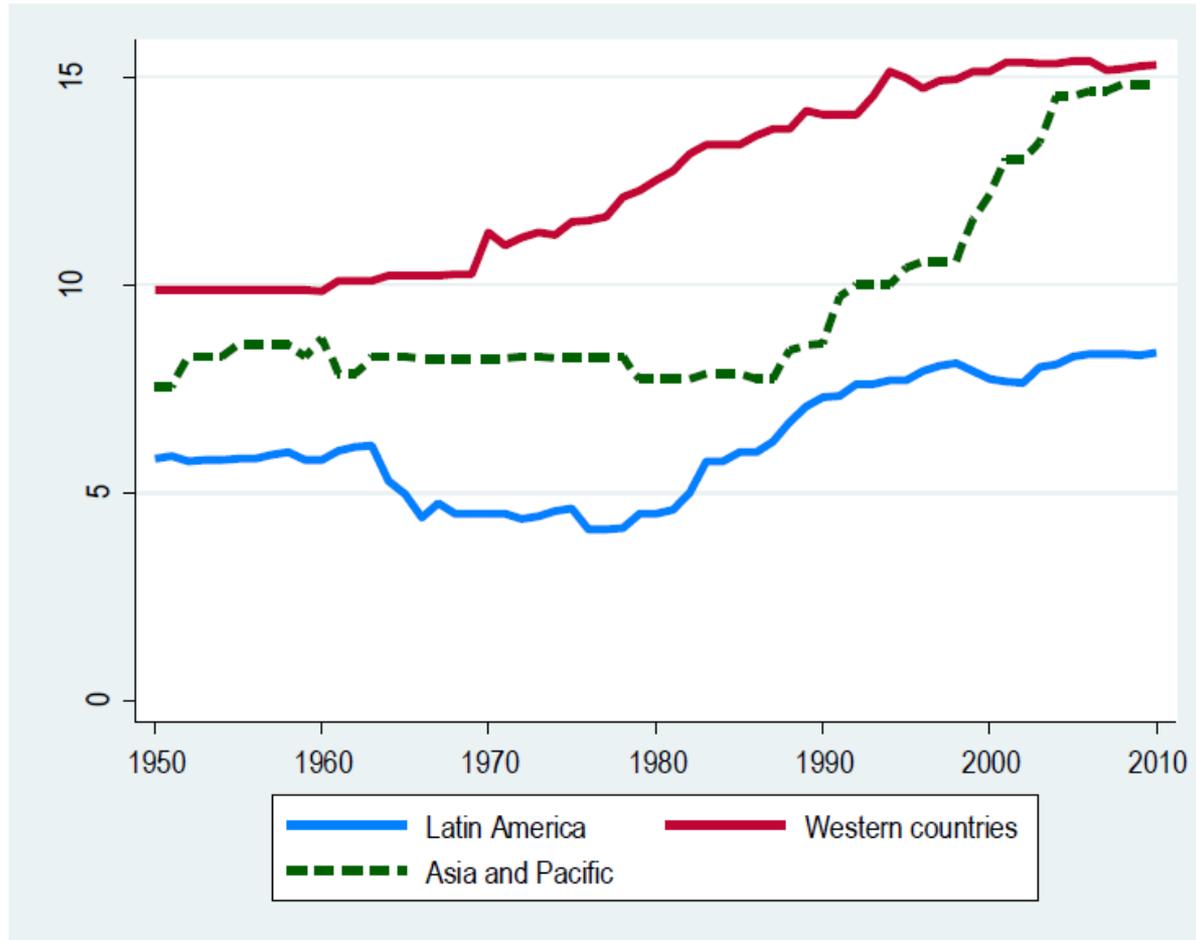


Participación y control ciudadano / de la sociedad civil



Papel creciente de los gobiernos subnacionales en todo el mundo

Regional Authority Index

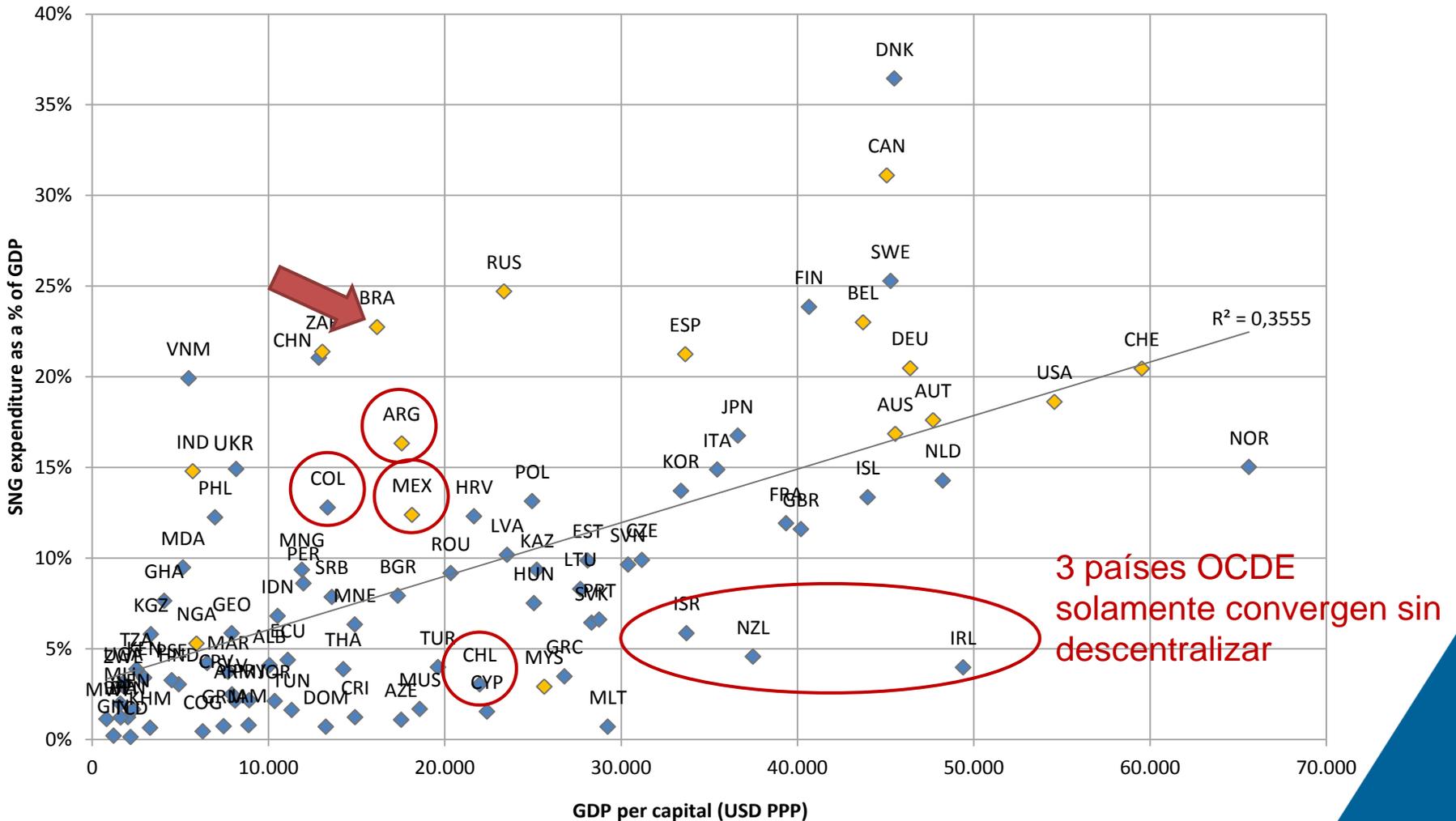


El Regional Authority Index mide anualmente la autoridad de los gobiernos regionales en 81 democracias o cuasi democracias durante el período 1950-2010



¿La descentralización del gasto a los niveles más bajos de gobierno es una característica del desarrollo?

Gasto público subnacional y PIB per cápita (datos 2013) OECD-UCLG





El Gobierno de los procesos

La **gobernanza** pública es cada vez más reconocida como un factor determinante para aumentar el impacto de la inversión pública

- El impacto de la inversión pública sobre el desempeño económico ha sido objeto de debate durante décadas con un énfasis en la dimensión financiera...
...mucho menos en la gobernanza
- Creciente reconocimiento del papel de la **calidad institucional** para mejorar los resultados de la inversión pública
- La **gobernanza** influye en la capacidad de inversión pública para apalancar la inversión privada



Recomendaciones del Consejo OCDE (2014)

Recomendación del Consejo OCDE sobre la *Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles del Gobierno*

Pilar 1
Coordinar la inversión pública entre los niveles de gobierno y las políticas

- Invertir usando una estrategia integral adaptada a diferentes lugares
- Adoptar instrumentos efectivos para la coordinación entre los niveles de gobierno
- Coordinar horizontalmente entre los gobiernos subnacionales para poder invertir a una escala pertinente

Pilar 2
Fortalecer las capacidades y promover el aprendizaje en todos los niveles del gobierno

- Evaluar por adelantado los impactos y riesgos a largo plazo
- Involucrar a las partes interesadas a lo largo del ciclo de inversión
- Movilizar a los actores privados y las instituciones financieras
- Reforzar los conocimientos de los funcionarios públicos y de las instituciones
- Centrarse en los resultados y promover el aprendizaje

Pilar 3
Garantizar las condiciones marco adecuadas en todos los niveles del gobierno

- Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión
- Exigir una gestión financiera sólida y transparente
- Promover la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública
- Procurar calidad y coherencia en el sistema regulatorio de todos los niveles del gobierno

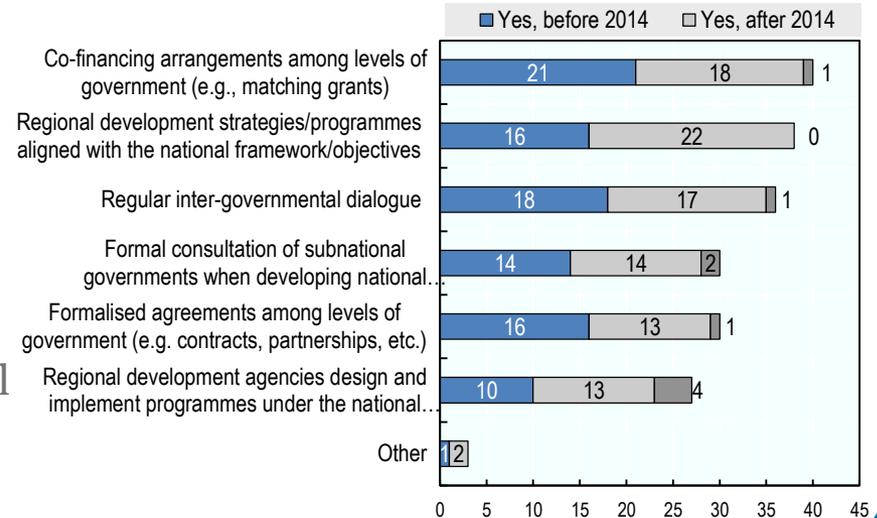


Monitoreo de la Recomendación de la OCDE sobre la inversión pública efectiva en los niveles de gobierno

Cada vez más los adherentes están coordinando **verticalmente** las políticas de inversión pública

- Los **acuerdos de cofinanciamiento**, así como las **plataformas para el diálogo intergubernamental** regular, son dos de los **instrumentos de gobierno más populares** utilizados por los Adherentes para coordinar los intereses verticalmente (Australia, Luxemburgo, Suecia, entre otros).
- Las plataformas de coordinación, en general, no tienen autoridad para tomar decisiones
- Sin embargo, **desde la perspectiva subnacional, la coordinación con el nivel nacional es un gran desafío**: para el 84% de los GSN es un gran desafío que las necesidades locales difieran de las que tienen prioridad a nivel central

¿Entre los gobiernos nacionales y subnacionales, su país ha desarrollado o fortalecido alguno de los mecanismos que se enumeran a continuación para coordinar la inversión pública en el desarrollo regional?



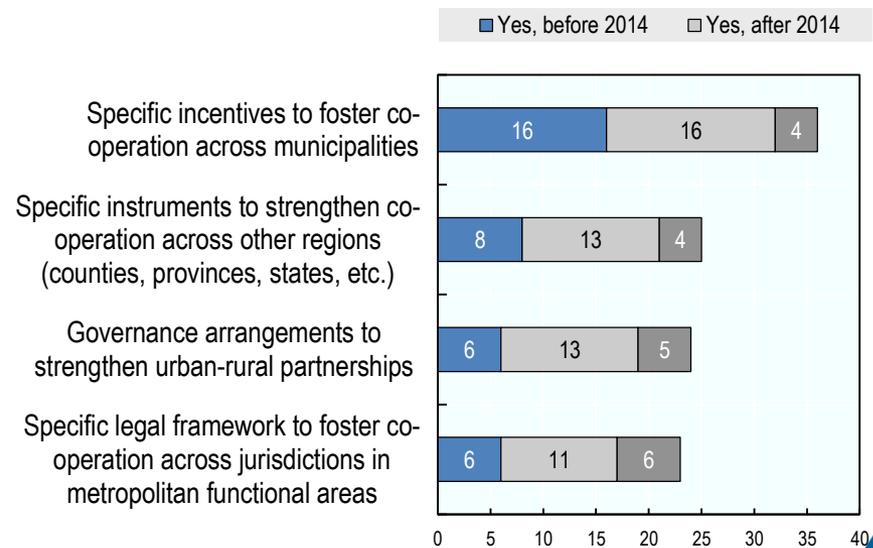


Monitoreo de la Recomendación de la OCDE sobre la inversión pública efectiva en los niveles de gobierno

Cada vez más los adherentes están coordinando **horizontalmente** la inversión pública

- Varios países de la OCDE han promulgado recientemente **regulaciones para estimular la colaboración horizontal** (Francia, Portugal, Japón, entre otros)
- La coordinación generalmente se diseña de manera voluntaria y los gobiernos usan **incentivos para promoverla** (Eslovenia, España)
- Los adherentes están impulsando cada vez más la cooperación entre regiones, provincias o estados.
- La cooperación se ha **fomentado particularmente a nivel metropolitano** (Chile, Francia, Italia, entre otros)

Horizontalmente entre las jurisdicciones, ¿su país ha desarrollado o fortalecido alguno de los mecanismos que se enumeran a continuación para coordinar la inversión pública para el desarrollo regional?





10 Lineamientos para una descentralización efectiva para el desarrollo regional

1. Aclarar las responsabilidades asignadas a los diferentes niveles de gobierno

2. Asegurar que todas las responsabilidades estén suficientemente financiadas

3. Fortalecer la autonomía fiscal subnacional para mejorar la *accountability*

4. Apoyar a la creación de capacidades y habilidades a nivel subnacional

5. Crear mecanismos de coordinación adecuados entre todos los niveles de gobierno

6. Apoyar a la cooperación entre jurisdicciones

7. Fortalecer la gobernanza innovadora y experimental y promover el involucramiento de los ciudadanos

8. Facilitar y potenciar los acuerdos de descentralización asimétrica

9. Mejorar consistentemente la transparencia, mejorar la recopilación de datos y fortalecer las funciones de seguimiento y el monitoreo del desempeño

10. Fortalecer los sistemas de igualación fiscal y las políticas nacionales de desarrollo regional para reducir las disparidades territoriales



Hacer que la descentralización funcione: un manual para los responsables políticos

Lineamiento 5: Crear mecanismos de coordinación adecuados entre todos los niveles de gobierno

- Crear una cultura de cooperación y comunicación regular para lograr una gobernanza multinivel eficaz** y el éxito a largo plazo de la reforma (plataformas de diálogo, consejos fiscales, acuerdos contractuales, comisiones permanentes y juntas consultivas intergubernamentales)
- Los **foros intergubernamentales** tienen el potencial de ayudar a aclarar, coordinar y desarrollar opciones de reforma, disposiciones conjuntas o acuerdos de partenariado para repartir y transferir los impuestos, gastos, ingresos, la prestación de servicios públicos y las políticas regulatorias

CHECKLIST	Yes	Partially	No
ARE THERE FORMAL INSTITUTIONS OF VERTICAL COORDINATION AMONG NATIONAL, REGIONAL AND LOCAL GOVERNMENTS? IF YES, ARE THESE MANDATED BY THE: <ul style="list-style-type: none"> • CONSTITUTION? • NATIONAL LEGISLATION? • EXECUTIVE ORDER? 			
ARE MANDATES OF THESE INSTITUTIONS? <ul style="list-style-type: none"> • SPECIFICALLY STATED? • BROADLY SPECIFIED IN TERMS OF OBJECTIVES? 			
ARE THERE SEPARATE INSTITUTIONS OF VERTICAL COORDINATION FOR CENTRAL AND LINE/SECTORAL MINISTRIES? IF YES, <ul style="list-style-type: none"> • ARE THERE MECHANISMS FOR FEEDBACK OF SECTORAL MINISTRIES INTO CENTRAL AGENCY DECISION MAKING AND VICE VERSA? 			
ARE THESE INSTITUTIONS MANDATED TO MEET? <ul style="list-style-type: none"> • ON A REGULAR BASIS? • ON A NEED BASIS ONLY? 			
ARE AGREEMENTS REACHED AT THESE MEETING: <ul style="list-style-type: none"> • DISSEMINATED TO THE PUBLIC? • MONITORED FOR IMPLEMENTATION COMPLIANCE? 			
WHICH OF THE FOLLOWING TOOLS ARE USED FOR FACILITATING VERTICAL COORDINATION?: <ul style="list-style-type: none"> • CONDITIONAL TRANSFERS • PARTNERSHIP AGREEMENTS • FORMAL CONTRACTS • NATIONAL AND REGIONAL DIRECTIVES • MONITORING USING INDICATORS FOR SERVICE OUTCOMES • EX ANTE AND EX POST ANALYSIS 			
DOES CENTRAL GOVERNMENT HAVE CAPACITY TO SET GUIDELINES, MONITOR THE OUTCOMES AND ALTER POLICIES IF PROBLEMS OCCUR? WHAT ARE MAIN CHALLENGES TO VERTICAL COORDINATION? <ul style="list-style-type: none"> • HIGH-HANDEDNESS OF HIGHER LEVEL GOVERNMENTS • LACK OF INTEREST BY HIGHER LEVEL GOVERNMENT IN GENUINE CONSULTATION AND CONSENSUS BUILDING • INFORMATION ASYMMETRIES AND LACK OF TRANSPARENCY • CONFLICTING PRIORITIES • LACK OF CAPACITY AT SUBNATIONAL LEVELS • REGULATORY AND ADMINISTRATIVE OBSTACLES • FRAGMENTATION OF DECISION MAKING AT THE NATIONAL LEVEL • AGREEMENTS REACHED ARE NOT IMPLEMENTED 			

Fuente: OECD (forthcoming), "Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers"



¡GRACIAS!



EL CENTRO OCDE LEED PARA EL DESARROLLO LOCAL DE TRENTO



LAS INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO TERRITORIAL

La experiencia de la OCDE

PFORR CEARÁ: APRENDIZADOS E NOVOS DESAFIOS

Workshop “Novos Desafios para o Aumento da
Produtividade e Competitividade Regional”
Fortaleza, 28 de noviembre 2018

Paolo Rosso, OCDE