



Repensar la atractividad regional **de** **las Islas Baleares, España**



Cofinanciado por
la Unión Europea

ACERCA DE LA OCDE

La OCDE es una organización intergubernamental multidisciplinar de 38 países miembros que cuenta en su labor con un número creciente de no miembros de todas las regiones del mundo. En la actualidad, la misión principal de la Organización es ayudar a los gobiernos a colaborar en pro de una economía mundial más fuerte, más limpia y más justa. A través de su red de 250 comités especializados y grupos de trabajo, la OCDE proporciona un marco en el que los gobiernos comparan experiencias políticas, buscan respuestas a problemas comunes, identifican buenas prácticas y coordinan políticas nacionales e internacionales. Para más información: www.oecd.org.

ACERCA DEL CENTRO PARA EL EMPRENDIMIENTO, Pymes, REGIONES Y CIUDADES

El Centro ayuda a los gobiernos locales, regionales y nacionales a liberar el potencial de los emprendedores y de las pequeñas y medianas empresas; a promover regiones y ciudades inclusivas y sostenibles, a impulsar la creación de empleo local y a aplicar políticas turísticas sólidas. Más información: www.oecd.org/cfe/

El presente documento, así como los datos y mapas incluidos en él, se entienden sin perjuicio del estado o la soberanía sobre cualquier territorio, la delimitación de fronteras y límites internacionales, y el nombre de cualquier territorio, ciudad o zona.

OCDE 2023

Este documento se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en él no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de los países miembros de la OCDE. El documento y cualquier mapa incluido en él se entienden sin perjuicio del estatus o soberanía sobre cualquier territorio, de la delimitación de fronteras y límites internacionales y del nombre de cualquier territorio, ciudad o zona. El uso de esta obra ya sea en formato digital o impreso, se rige por los Términos y Condiciones que se encuentran en <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Repensar la atraktividad regional de las Islas Baleares, España

2023

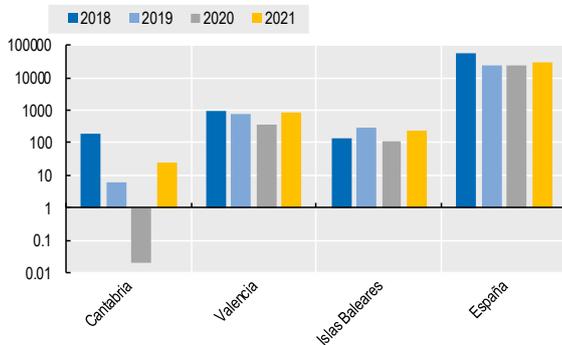


El impacto de la crisis de COVID-19, agravado por las consecuencias de la guerra provocada por la invasión de Rusia a Ucrania y las megatendencias existentes en temas como, el cambio climático, la globalización, la digitalización y el cambio demográfico, siguen produciendo efectos asimétricos dentro y entre los países y regiones, cuyo alcance y escala dependen de sus características singulares.

El trabajo de la OCDE sobre el replanteamiento de las políticas de atracción regional en el nuevo entorno global se lleva a cabo con el apoyo de la Comisión Europea (DG REGIO) y es una actividad prioritaria del Comité de Política de Desarrollo Regional (RDPC). Trabajando en estrecha colaboración con 15 regiones de 5 países miembros de la OCDE (Irlanda, Italia, Portugal, España y Suecia), su objetivo es ayudar a los responsables políticos regionales y nacionales a comprender mejor la posición de las regiones en un contexto global en evolución, incluidos los desafíos y oportunidades emergentes, e identificar los instrumentos de política a su disposición para mejorar el atractivo de las regiones para los principales grupos objetivo internacionales de inversores (incluidos los exportadores), talentos y visitantes. De este modo, se pretende apoyar la transición de las regiones hacia nuevas políticas de desarrollo territorial que promuevan un desarrollo inclusivo, sostenible y resiliente, al tiempo que mejoran el atractivo regional.

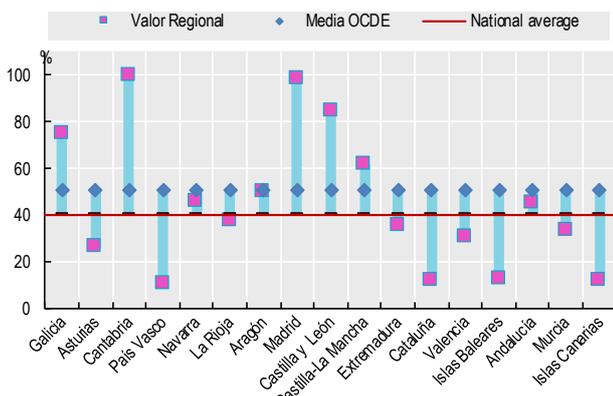
Una fotografía de las Islas Baleares en el mundo

Entradas de IED por región, gasto en millones de euros



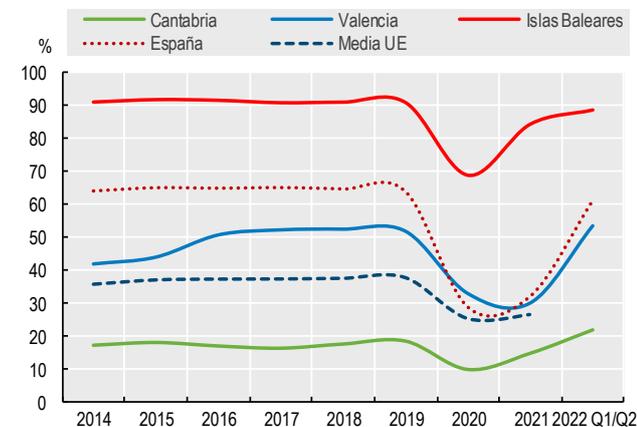
Fuente: Ministerio de industria, Comercio y Turismo, 2022.

Cuota de renovables en la generación de electricidad



Nota: Se han excluido las regiones de Ceuta y Melilla por falta de datos fiables.
Fuente: OECD Environmental database (2022); OECD regions (TL2).

Porcentaje de pernoctas de turistas extranjeros en establecimientos de alojamiento



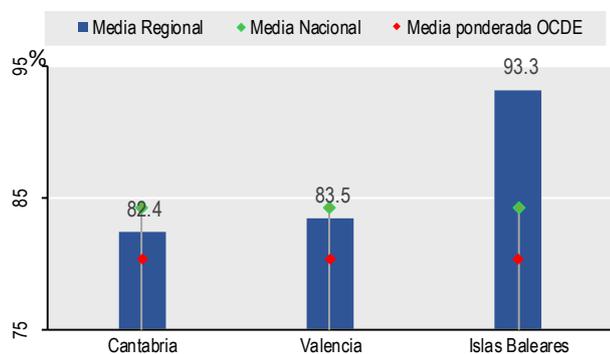
Fuentes: Cálculos de la OCDE basados en Instituto Nacional de Estadística (2022); Eurostat (2021)

Tras las inversiones inmobiliarias de más de 183 millones de euros en 2018, los flujos de inversión bruta aumentaron de 139 millones de euros en 2018 a 288 millones de euros en 2019. A pesar del impacto de la crisis de COVID-19, cuando los flujos de entrada de IED cayeron un 60% (OCDE, 2020), las Islas Baleares han experimentado una fuerte recuperación en los últimos dos años. En 2021, las entradas de IED ascendieron a 234,8 millones de euros, debido a las grandes inversiones en los sectores agroalimentario (62,4 millones de euros) y energías renovables (61,99 millones de euros) y construcción hotelera (63,4 millones de euros), lo que indica que la región se está recuperando de los efectos de la pandemia. Se trata de un resultado ligeramente mejor que el de las entradas de IED (en nuevas instalaciones) de la UE, que se mantuvieron prácticamente constantes entre 2018 y 2019 antes de caer más de un 70% en los países de la UE en 2020.

El clima mediterráneo y la posición costera de las Islas Baleares ofrecen grandes oportunidades para la producción de energías renovables, como la solar, la eólica y la undimotriz. A pesar de este potencial, sólo el 12% de su electricidad se produce a partir de recursos renovables, una cifra muy inferior a las medias de países OCDE (50,2%), la UE (49,5%) y del promedio nacional (40,2%), lo que sugiere la existencia de oportunidades para mejorar la sostenibilidad de la producción energética. Baleares tiene como objetivo aumentar la proporción de energía proveniente de fuentes renovables al 35 % para 2030 y al 100 % para 2050. A medida que el mundo se esfuerza por hacer la transición hacia sistemas energéticos más limpios y los precios de los combustibles fósiles se muestran inestables, este es un factor de atracción único para las empresas internacionales que buscan invertir en iniciativas de energía limpia en el Archipiélago.

Entre 2014 y 2019, el porcentaje de pernoctaciones de turistas extranjeros en establecimientos de alojamiento se mantuvo relativamente estable (en torno al 90%), y muy por encima de la media española. La interrupción repentina de los viajes y el turismo mundial debido a la crisis del COVID-19 provocó una caída muy significativa en 2020, y las restricciones a los viajes internacionales provocaron una caída del 20% en la proporción de pernoctas de turistas extranjeros, hasta el 69%, una cifra que aún superaba con creces las medias de la UE (25,3%) y nacional (28,5%). Tras la pandemia, Baleares ha experimentado un repunte prometedor alcanzando los niveles previos a la pandemia y manteniendo su atractivo como destino para turistas extranjeros. En el primer semestre de 2022, alrededor del 89% fueron turistas extranjeros, muy cerca de los niveles de 2019 (91,1%).

Proporción de la población satisfecha con las oportunidades para conocer gente y hacer amigos (2016-2020)



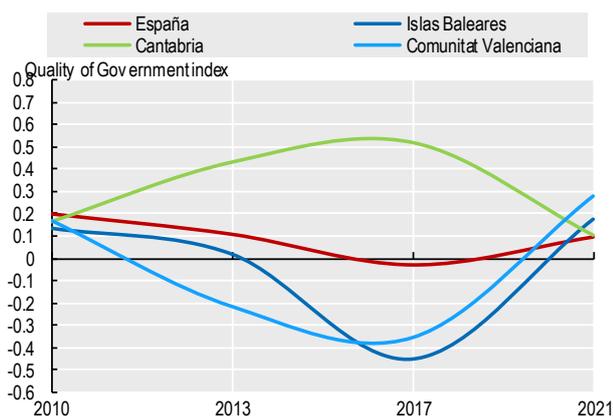
Nota: Promedio para los años 2016-2020

Fuente: Gallup World Poll

Nota: Los valores de la media nacional y de la media de la OCDE se han ponderado con las ponderaciones de Gallup

Los indicadores que recogen la participación en actividades sociales pueden ayudar a medir el capital social regional e ilustrar una relación importante entre niveles más altos de bienestar social y crecimiento económico regional. En Baleares, el 93,3% de la población indicó estar satisfecha con las oportunidades de conocer gente y hacer amigos, una cifra superior a la media nacional (82,8%) y a la media ponderada de la OCDE (81,6%). Este resultado indica que la región está bien posicionada para ofrecer una diversidad de oportunidades de vida social susceptibles de impulsar el bienestar y el sentimiento de pertenencia, con repercusiones positivas en el atractivo de la región como lugar para invertir, vivir y visitar.

Índice Europeo de Calidad de Gobierno



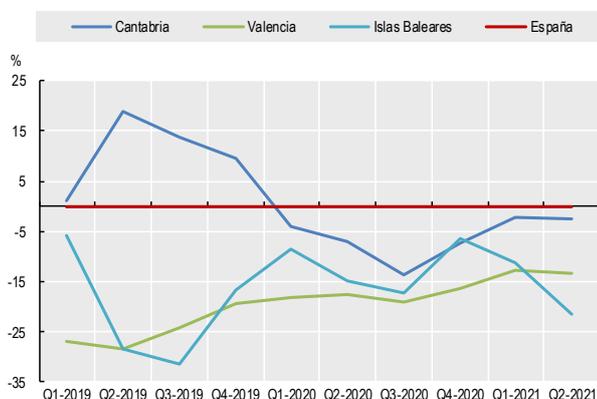
Nota: La media de la UE está representada por el eje horizontal (línea cero). El Índice de Calidad del Gobierno está por debajo de la media de la UE.

Fuente: University of Gothenburg

La percepción de la calidad de gobierno puede tener serias implicaciones para la confianza en el gobierno, así como para el atractivo de los territorios. El Índice Europeo de Calidad de Gobierno (EQI) capta, a nivel regional, las percepciones y experiencias de los ciudadanos en relación con la corrupción, la calidad y la imparcialidad de tres servicios públicos esenciales: salud, educación y policía. Entre 2010 y 2017, el EQI en Baleares disminuyó considerablemente, pasando de estar inicialmente en línea con la media española a situarse finalmente, notablemente por debajo. Los datos de 2021 indican que el EQI en la Región se encuentra ahora en una trayectoria ascendente (0,3) y ha superado los promedios nacionales y de la UE. Esta mejora podría contribuir a influir en las decisiones de potenciales inversores y talento en el momento de elegir un destino preferente para establecer un negocio o formar una familia.

Velocidad de descarga a nivel regional

Velocidad de descarga en porcentaje de desviación de la media nacional



Fuente: OECD calculations based on Ookla database ; 2021 ; OECD TL2 regions

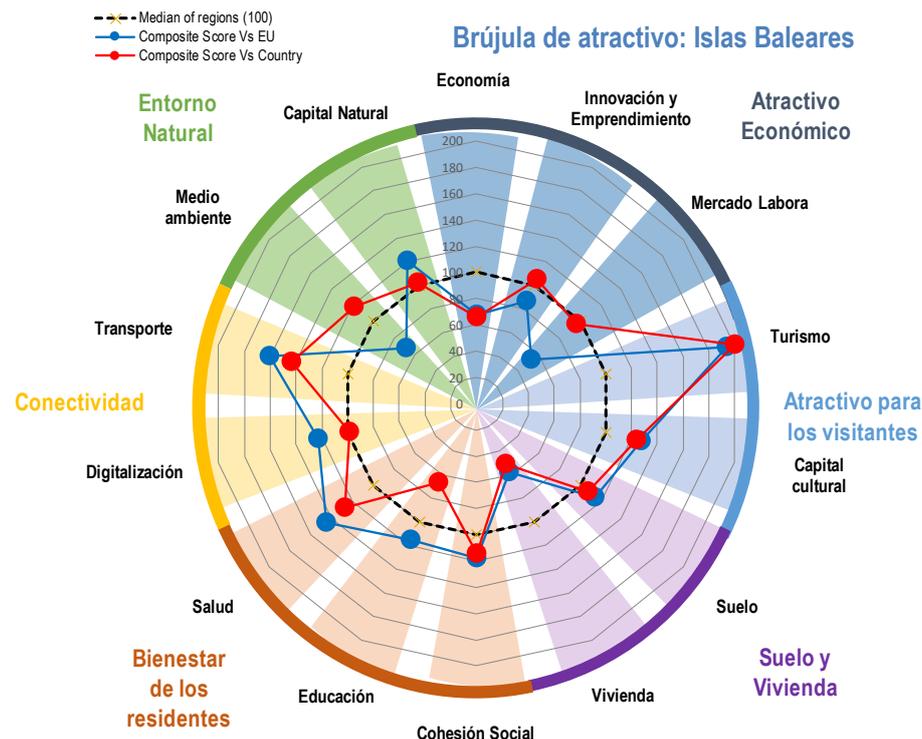
El acceso a conexiones de internet rápidas y fiables es un factor clave para atraer talento, inversores y visitantes. Es especialmente importante para las regiones que desean aprovechar los beneficios potenciales asociados a la acelerada transformación digital resultante de la pandemia COVID-19, como el aumento de la popularidad del trabajo a distancia. Aunque más del 95% de los hogares tienen acceso de banda ancha de alta velocidad en las Islas Baleares, las velocidades de descarga se han comportado constantemente por debajo de la media nacional en los últimos años, alcanzando un máximo de sólo -6,5% en el cuarto trimestre de 2020. Desde entonces, el rendimiento relativo ha disminuido y la velocidad media de descarga es ahora un 21,5 % más lenta que la media nacional.

Perfil de atractivo: Región de las Islas Baleares

La región de las Islas Baleares destaca por varios activos, entre ellos su sólida infraestructura de transporte de pasajeros y sus conexiones humanas, lo que pone de relieve su atractivo potencial para los visitantes y otros grupos objetivo internacionales. Un sector turístico bien desarrollado y unos aeropuertos e infraestructuras digitales fiables son importantes factores de atracción para inversores, talento y visitantes, y ofrecen una oportunidad para configurar el futuro del crecimiento de la región. A pesar de estos puntos fuertes, los elevados costes del transporte, así como la necesidad de diversificar la economía y mejorar la calidad de las oportunidades de empleo, siguen siendo retos. Éstos, así como una mayor vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, son problemas típicos de las economías insulares.

Antes de considerar los instrumentos de políticas disponibles para mejorar el atractivo de una región para los grupos objetivo internacionales (inversores, talento, visitantes), es importante comprender primero la posición de la región en el mundo. Para ello, la OCDE considera cuatro familias de conexiones internacionales: empresariales (por ejemplo, proyectos de IED, comercio, empleo en empresas controladas por extranjeros, etc.), humanas (migración y visitantes), de conocimiento (estudiantes internacionales, I+D, patentes) y de infraestructuras (banda ancha, puertos, aeropuertos, estaciones). En el caso de las Islas Baleares, en el ámbito **empresarial**, la proporción del **valor añadido bruto (VAB) regional procedente de los sectores** comercializables es la tercera más baja de España (18,3%), situándose por debajo de las medias comunitaria (34,7%) y nacional (30,8%) - estas cifras excluyen el turismo, que es un sector económico muy importante para la región, sin embargo, dado que el turismo se suministra y consume con mayor frecuencia a nivel local, se ajusta mejor a la definición de servicio "no comercializable". En términos de **infraestructura**, la región se destaca con un fuerte desempeño en el **transporte aéreo**; en promedio, los habitantes de la región pueden acceder en 90 minutos en coche a más de 419 vuelos diarios de pasajeros, superando las medias de la UE (354 vuelos diarios) y nacional (233 vuelos diarios). En cuanto a **las conexiones humanas**, y en particular a la presencia de visitantes, la Región registró el mayor número de pernoctas de visitantes por km² (más de 1.540) de todas las regiones españolas. Por último, en cuanto a las conexiones de **Conocimiento**, el número de **coediciones científicas internacionales** (781) es inferior a la media de la UE (1.531) y de las regiones españolas (1.145) en 2021. A pesar de esta cifra, la *Universitat de les Illes Balears* (UIB) tiene una creciente orientación internacional ya que la proporción de publicaciones internacionales sobre el total de publicaciones se sitúa en torno al 60% frente al 50% de media en España (CYD, 2021).

El enfoque innovador y multidimensional de la OCDE para evaluar el atractivo regional considera el compromiso global más allá de las conexiones internacionales y los factores no financieros. En total, la metodología tiene en cuenta más de 50 indicadores para elaborar perfiles de atractivo regional, que abarcan 14 dimensiones de atractivo en seis ámbitos (atractivo económico, conectividad, atractivo para los visitantes, entorno natural, bienestar de los residentes, uso del suelo y vivienda).



Interpretación de la brújula

- Escala de 0-200 (200 representa la región con los mejores resultados; 100 representa la mediana)
- La mediana de la UE y del país está representada por la misma línea negra discontinua (100).
- La puntuación compuesta para cada dimensión se representa mediante un punto azul que indica el rendimiento en relación con la mediana de la UE, y un punto rojo en relación con la mediana del país.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre la Medición del atractivo de las regiones; todas las estadísticas proceden de la Base de datos regionales de la OCDE, salvo que se indique lo contrario.

Atractivo económico: El desempeño económico de las Islas Baleares -medido por el PIB per cápita y el VAB por trabajador- está en línea con los puntajes de toda España y ligeramente inferior a la media de la UE, lo que sugiere que aún queda margen de mejora. La región tiene un puntaje muy bajo en diversificación económica. De hecho, el turismo representa más del 44% del PIB de las Islas Baleares (Consejo de Turismo de las Islas Baleares, 2017) lo que indica que existen oportunidades para diversificar la economía regional y depender menos de la economía de los visitantes.

En la dimensión del mercado laboral, la Región se sitúa muy por debajo de la media de la UE y ligeramente por encima de la media nacional. De hecho, el porcentaje de jóvenes en el mercado laboral (67,1%) es ligeramente superior a la media nacional (64,5%), aunque muy inferior a la media de la UE (80%). Al mismo tiempo, el número relativamente bajo de solicitudes de patentes per cápita (15 por cada millón de habitantes) y la pequeña proporción de empleo en I+D (0,78%) son indicativos de la menor puntuación en la dimensión de innovación y emprendimiento.

Atractivo para los visitantes: El sector turístico es uno de los pilares de la economía regional. Las Islas Baleares se benefician del mayor número de camas de alojamiento turístico per cápita de España (380 por cada 1.000 habitantes) -muy por encima de las medias de la UE (89 camas) y de España (84 camas)-, así como del mayor número de pernoctas per cápita del país (más de 57 por habitante, superando con creces la media regional de la UE (8,7 por habitante). En términos de capital cultural, la Región alberga dos sitios del patrimonio mundial cultural de la UNESCO y podría aprovechar aún más otros sitios culturales (por ejemplo, el "poblado de Trepucó de la Edad de Bronce en Menorca), para aumentar la proporción de empleo en las industrias culturales y creativas (1,18%), que está ligeramente por encima de las medias de la UE (1,14%) y nacional (1,03%).

Conectividad: En lo que respecta a la transformación digital, más del 95% de los hogares disponen de acceso de banda ancha de alta velocidad en las Islas Baleares -superando a otras regiones de la UE (85%)-, aunque las velocidades de descarga son inferiores a la media nacional. En cuanto al transporte, el número de personas a las que se puede llegar por carretera en 90 minutos es de más de 95 por cada 100 habitantes cercanos (en un radio de 120 km), superando a la UE (77) y a las regiones españolas (92). Aunque las carreteras de las islas no facilitan el acceso a las grandes ciudades, alrededor del 70% de la población está satisfecha con la calidad del transporte público (superando a otras regiones de la UE y España), lo que indica que, a pesar de los retos debidos a su topografía aislada y compleja, la Región ha introducido enlaces de transporte adecuados en todo el archipiélago y las ciudades continentales para satisfacer las necesidades de transporte público percibidas por los residentes.

Suelo y vivienda: La proporción de suelo convertido en superficies artificiales entre 2004-2019 (1,25%) está por encima de la media de la UE (menos del 1%), pero todavía por debajo de la media española (2,35%), lo que sugiere que, debido a la escasez de suelo disponible, la región se ha centrado en reutilizar las infraestructuras existentes o ha recurrido más a los terrenos baldíos para proyectos e inversiones. La proporción de zonas edificadas (4%) también es inferior a las medias de la UE (6%) y España (más del 8%). Si bien una puntuación baja puede ilustrar una oportunidad económica inexplorada y/o un entorno natural de alta calidad, esta dimensión requiere un análisis estadístico y cualitativo más profundo para entenderla en su contexto local.

El acceso a una vivienda asequible de buena calidad se ha convertido en un reto regional. La constante escasez de oferta de viviendas y el rápido crecimiento de las plataformas de alojamiento en línea han afectado negativamente al mercado local de la vivienda, sobre todo en las islas de Ibiza y Mallorca. Los residentes en las Islas Baleares gastan el 32% de su renta disponible en vivienda y sólo el 33% de la población está satisfecha con la asequibilidad de la vivienda, la segunda puntuación más baja de España. Es necesario mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda de viviendas para responder a las dificultades a las que se enfrentan los residentes a la hora de buscar un alojamiento asequible.

Bienestar de los residentes: Los habitantes de las Islas Baleares suelen estar más satisfechos con su vida que los de otras regiones de España. La tasa de homicidios también es muy baja en comparación con la de la UE. En cuanto a la educación, la región se sitúa por debajo de la media española y ligeramente por encima de la media de la UE. Aproximadamente el 36% de la población ha cursado estudios superiores, un porcentaje superior a la media de la UE (32%) pero inferior a la media nacional (39,6%). La Región tiene la proporción más baja de estudiantes internacionales (0,7%) de España, lo que podría explicarse en parte por la falta de opciones de vivienda asequible en el archipiélago. El acceso fiable a los servicios de cardiología y maternidad y el alto porcentaje de personas satisfechas con los servicios sanitarios (67%) son indicativos de la mayor puntuación en la dimensión de salud.

Entorno natural: En el ámbito medioambiental, la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero producidas por la industria del transporte en las Islas Baleares (2,22 toneladas de CO2 per cápita) es ligeramente inferior a la media española (2,3), y aunque menos del 50% de la población está satisfecha con los esfuerzos de preservación del medio ambiente, esta cifra supera la media nacional (38%). La Región cuenta con una red coordinada de 27 zonas protegidas, que toman medidas para garantizar la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas locales vulnerables. En 2022, el Gobierno regional actualizó su ley de turismo con políticas urgentes para potenciar la circularidad y la sostenibilidad del turismo. Garantizar la conservación efectiva y el uso sostenible de la biodiversidad es imperativo, ya que no detener e invertir la pérdida de biodiversidad puede tener consecuencias negativas para la economía, las empresas, el sector financiero y la sociedad en su conjunto (OCDE, 2021).

De la recuperación a la resiliencia

Como se ilustra en el perfil de atractivo anterior, las Islas Baleares se han convertido en uno de los principales destinos turísticos de Europa, atrayendo a millones de visitantes cada año. Como consecuencia, la economía regional muestra bajos niveles de diversificación económica. Las oportunidades para los profesionales cualificados siguen siendo limitadas, sobre todo entre los jóvenes, que abandonan el archipiélago en busca de mejores perspectivas laborales. Las condiciones laborales de los trabajadores del sector turístico y la falta de opciones de alojamiento asequible también han provocado escasez de mano de obra en este sector. Estas circunstancias han llevado al gobierno regional a centrarse en mercados alternativos que aumenten los flujos turísticos en temporada baja y atraigan a visitantes de mayor gasto. Como archipiélago, la Región se enfrenta a una serie de problemas específicos, entre ellos el aumento de las presiones sobre sus ecosistemas marinos y costeros, que proporcionan protección frente al cambio climático y las catástrofes naturales (por ejemplo, inundaciones, contaminación). Además, el Archipiélago sigue dependiendo del continente para su abastecimiento y suministro energético, aunque se han introducido medidas para aumentar la proporción de energía procedente de fuentes renovables. El agua dulce es escasa y la gran afluencia de turistas ha convertido la gestión del agua y los residuos en un reto. Por último, debido al elevado coste del transporte, los recursos limitados y el territorio pequeño y discontinuo, a la Región le resulta más difícil desarrollar economías de escala como ocurre en otros territorios continentales. (OCDE, 2022) Para hacer frente a estos retos, será necesario aplicar medidas políticas en toda la región, basándose al mismo tiempo en enfoques participativos de gobernanza multinivel.

A pesar de ser una región altamente dependiente del turismo, la región de las Islas Baleares se está beneficiando de una rápida recuperación económica tras una amplia gama de respuestas políticas y un despliegue eficaz de vacunación. El impacto de la pandemia de COVID-19 en el turismo y los viajes, aunque muy negativo a corto plazo, ofreció la oportunidad de reconsiderar los objetivos políticos y abordar los retos presentes antes de la pandemia. Entre ellos se incluyen la adopción de medidas para lograr una economía más diversificada, abordar las consecuencias del cambio climático, establecer una economía turística más resistente y ecológica, apoyar el desarrollo de capacidades y la formación, y responder a las necesidades del mercado laboral. Estas medidas pueden ayudar a abordar el aumento de la vulnerabilidad a los choques externos que pueden comprometer las perspectivas de desarrollo económico a largo plazo.

Además, para paliar los efectos de la pandemia de Covid-19 en el Archipiélago, el gobierno regional ha adoptado 70 medidas dentro del [Pacto para la Reactivación y Diversificación Económica y Social de las Islas Baleares firmado en julio de 2020](#). Algunas medidas incluyen facilitar el acceso a la sanidad, el empleo, la vivienda y la educación a las familias refugiadas. Tras la guerra provocada por la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022, se han propuesto una serie de medidas presupuestarias para estabilizar los precios de la electricidad y el combustible, así como deducciones fiscales para las familias que estén dispuestas a acoger o donar a las labores de ayuda a Ucrania.

La mejora de las conexiones empresariales es esencial para avanzar hacia una economía más diversificada. En el marco de la *Estrategia de Inversiones Islas Baleares 2030* y del Pacto por la Reactivación y Diversificación Económica y Social, el gobierno regional ha identificado una serie de acciones políticas para aumentar la inversión en la región. El segundo destaca la creación de una ventanilla única de asesoramiento empresarial que proporcione información, formación, tutoría y servicios de consultoría a las empresas locales y a los posibles inversores extranjeros. El primero destaca 12 estrategias, incluida la promoción del Polo Audiovisual de las Islas Baleares, un clúster piloto de contenidos digitales que puede contribuir a la diversificación económica y las medidas para abordar la estacionalidad de la actividad económica de las regiones. De hecho, las actividades basadas en el conocimiento podrían potencialmente adquirir una mayor importancia dentro del

tejido económico de la región, al tiempo que se persigue la sostenibilidad y una mayor diversificación del sector turístico. Invertir en las industrias creativas a través del Polo Audiovisual de las Islas Baleares y en los sectores industriales de valor añadido (por ejemplo, el marítimo, el inmobiliario, el cinematográfico y la industria de la moda) constituye un sólido punto de partida, a pesar de la fuerte dependencia de la región del transporte aéreo y/o marítimo y del elevado precio de mercado del suelo. Esto requerirá un enfoque estratégico y coordinado entre todas las partes interesadas. Además, la colaboración universidad-industria es limitada, lo que dificulta el desarrollo de sectores de actividad más innovadores y competitivos. Los objetivos de la política regional se centran en apoyar la diversificación económica mediante inversiones en tecnología e industrias basadas en el conocimiento. Para lograrlo, la región ha puesto en marcha un [plan de investigación de excelencia para fomentar la cooperación entre las distintas partes interesadas](#) (por ejemplo, universidades, parques tecnológicos) y facilitar el acceso tanto a las infraestructuras como a los equipos científicos.

Atraer y retener el talento es esencial para mejorar el atractivo general de la región e impulsar su rendimiento en el ámbito de las conexiones del conocimiento. **La estructura económica de las Islas Baleares se centra en la mano de obra poco cualificada, y las actividades turísticas generan casi un tercio (31 %) del empleo directo total**, respectivamente (Consejo de Turismo de las Islas Baleares, 2017)ⁱ. Al mismo tiempo, la región se enfrenta a una importante escasez de mano de obra, especialmente en relación con el turismo y otros servicios del sector público (sanidad, policía y poder judicial). La elevada proporción de contratos de trabajo estacionales y a tiempo parcial, así como los horarios de trabajo irregulares y los bajos salarios son factores adicionales que dificultan la atracción y retención del talento en el sector turístico. Estas circunstancias tienden a fomentar la emigración de los adultos jóvenes, muchos de los cuales están altamente cualificados y buscan activamente oportunidades de empleo en otras regiones o en el extranjero.

Además, la falta de viviendas asequibles ha disuadido a funcionarios y otros empleados del sector público de aceptar oportunidades de empleo en la región, sobre todo en la isla de Mallorca e Ibiza, donde las opciones de vivienda asequible son limitadas. En respuesta a este problema, el Gobierno regional se ha esforzado por mejorar el acceso a una vivienda asequible y aliviar los efectos negativos de las plataformas de alojamiento en línea. Una nueva normativa obliga a los propietarios que deseen alquilar sus viviendas a través de plataformas en línea a solicitar licencias, expedidas por un periodo limitado, en su correspondiente Consejo Insular. También se está impulsando otra iniciativa para regular en mayor medida la compra de viviendas secundarias por parte de extranjeros o de quienes lleven menos de cinco años viviendo en la Región, aunque aún está por confirmar su conformidad con la normativa de la UE. Los objetivos de estas estrategias no son sólo frenar el aumento del coste de la vida en las Islas, sino también favorecer las necesidades de los empleados locales y hacer frente a las brechas sociales que amenazan la cohesión social. Aunque las leyes que controlan el registro de propiedades de alquiler pueden ayudar a mitigar la escasez de oferta de vivienda, podrían estudiarse otras políticas de vivienda para hacer frente a estos retos, como en el caso de Francia. (véase Caja 1 como ejemplo de buenas prácticas internacionales).

Caja 1. Francia ha respondido al desarrollo de plataformas digitales

En un esfuerzo por evitar obstruir el desarrollo de una nueva economía dinámica de alquileres turísticos amueblados, preservando al mismo tiempo el equilibrio del mercado de la vivienda, Francia ha optado por adoptar un enfoque regulador, en particular mediante la adopción de la Ley de 2018 sobre cambios en la vivienda, la gestión del suelo y la tecnología digital, o Ley ELAN. En virtud de esta Ley, en las zonas gravemente afectadas por el aumento de los precios de la vivienda, los municipios podrán imponer restricciones a los alquileres de segundas viviendas y limitar el tiempo durante el cual se puede alquilar una residencia principal a 120 días al año (este límite de 120 días también se impone al alquiler de vivienda por medio de plataformas digitales).

Además, la ley Elan refuerza el control de los alquileres de temporada, previendo la imposición de sanciones penales y económicas a los promotores que incumplan la normativa vigente y el registro obligatorio de sus alojamientos turísticos según la comunidad.

Fuente: OCDE (2020), *OECD Tourism Trends and Policies 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6b47b985-en>.

En las Islas Baleares, el sector turístico se beneficia de una ventaja comparativa debido al clima suave y a la disponibilidad de activos culturales y naturales. A través del *Plan Integral de Turismo de las Illes*

Balears 2015-2025, se han puesto en marcha un conjunto de respuestas políticas para mejorar la competitividad del sector, luchar contra el cambio climático, reducir la estacionalidad, promover una oferta turística de alta calidad y fomentar la innovación, todo lo cual repercutirá positivamente en el atractivo de la región para los visitantes. Aunque el plan se publicó en 2015, la crisis de COVID-19 ha acentuado aún más la necesidad de abordar estas cuestiones. Una forma de abordar la estacionalidad del turismo es a través de la campaña "*Better in Winter*", que promueve actividades turísticas (por ejemplo, gastronomía, deporte, turismo cultural) durante la temporada baja. La iniciativa, puesta en marcha por la *Agencia de Turismo de Baleares*, es un magnífico ejemplo de cómo aumentar el atractivo de la región durante la temporada baja y apoyar las economías locales.

No obstante, la congestión turística ejerce presión sobre los servicios naturales y culturales de la región. Entre los ejemplos de iniciativas regionales para financiar un turismo sostenible y de calidad figura el establecimiento de una ecotasa de 2 euros por noche en todas las pernoctaciones. Otra respuesta reciente ha limitado el número de cruceros en Mallorca para mitigar su impacto en la comunidad y el medio ambiente (Caja 2). Y el gobierno regional se comprometió a invertir más de 30 millones de euros en proyectos de circularidad en el sector privado del turismo, así como a elaborar su propia Estrategia Circular Regional

Caja 2. Una iniciativa pionera para combatir el sobreturismo en las Islas Baleares

El turismo de cruceros en Baleares ha experimentado un crecimiento constante en la década transcurrida hasta 2019, año en el que se estima que acogió a 1,2 millones de pasajeros. El estallido de la pandemia de Covid-19 provocó un parón en los viajes y provocó un descenso significativo en el número de pasajeros. Esto representó una oportunidad para que el gobierno regional se replanteara y aportara soluciones a los retos asociados al turismo excesivo (por ejemplo, daños al ecosistema, descontento de los residentes locales, degradación de la experiencia turística) para construir un sector turístico más resiliente y sostenible a largo plazo.

En diciembre de 2021, el gobierno regional firmó un acuerdo de cinco años con *Cruise Lines International Association (CLIA)*, aprobado por las autoridades nacionales, por el que se limita el número de cruceros que hacen escala en el Puerto de Mallorca, convirtiéndose en la primera y única región de España en hacerlo. En 2023, el número de visitantes se limitará a 8.500 pasajeros y tres cruceros diarios (que incluyen un megacrucero y otros dos buques más pequeños).

Limitar el volumen de pasajeros que suelen desembarcar durante breves periodos de tiempo brindará la oportunidad de mejorar la experiencia turística, aliviar la presión en el centro histórico de la ciudad y beneficiar a los residentes locales anteriormente afectados por altos niveles de congestión. Asimismo, garantizar que los flujos de visitantes se ajusten más a la capacidad de carga de la isla también contribuirá a mitigar el impacto ambiental (por ejemplo, el deterioro de la flora y la fauna locales o las emisiones de gases de efecto invernadero) y a abordar mejor la sostenibilidad a largo plazo de la isla.

Fuente: Govern de les Illes Balears (2022), "[El Govern y las navieras firman en Palma el acuerdo que permite regular la llegada de cruceros](#)", (consultado el 21 de julio de 2022).

Mejora de la gobernanza multinivel y de los mecanismos de coordinación

Un enfoque coordinado e integrado a todos los niveles de gobierno es clave para atraer a grupos internacionales: inversores, talento y visitantes. Dicho esto, también es necesario el compromiso entre las partes interesadas públicas y privadas para desarrollar políticas e iniciativas que aborden los retos que se plantean en la región y contribuyan a mejorar su atractivo y sus perfiles de internacionalización. Debido al alto grado de descentralización en España, la importancia de los gobiernos regionales, las *Comunidades Autónomas* (CCAA) y la óptica local de los municipios españoles, adoptar un enfoque de gobernanza multinivel es fundamental para desarrollar políticas de atracción eficaces y resiliencia a largo plazo.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares es una comunidad autónoma uniprovincial formada por cuatro islas (Mallorca, Ibiza, Formentera y Menorca) y 67 municipios. A nivel regional, el *Delegado del Gobierno*, nombrado por el Presidente del Gobierno, es el representante permanente del gobierno central en la CCAA, encargado de dirigir y coordinar la administración del Estado en la región en determinados ámbitos (por ejemplo, prestaciones por desempleo y seguridad social, policía y fuerzas armadas). En las Islas Baleares, el gobierno regional está organizado de forma diferente a otras CCAA de España. Debido a la separación geográfica que existe dentro de las cadenas insulares, cada isla tiene su propia administración o *Consejos Insulares*, que son elegidos directamente y se encargan del transporte regional, la planificación urbana, la cultura y muchas otras competencias. La creación de consenso entre el gobierno regional de Mallorca y los Consejos Insulares, a veces difícil, puede merecer una atención específica. Los municipios comparten responsabilidades con el gobierno regional en materia de sanidad y educación, aunque éstas varían en proporción al tamaño de la población.

Uno de los principales retos que comparten varias regiones españolas es el alto grado de fragmentación de la administración local, que puede traducirse en dificultades para la adecuada prestación de servicios públicos a todos los ciudadanos. El acceso a unos servicios públicos sólidos (incluidos la sanidad y la educación) es un factor clave para el bienestar y, por tanto, para el atractivo regional, en particular para el talento t. (OCDE, 2022) Por ejemplo, el acceso a determinados servicios sanitarios (por ejemplo, atención a la maternidad) puede ser limitado en algunas de las islas, lo que obliga a las personas a desplazarse a otras islas para acceder a estos servicios. La mejora de la cooperación entre los municipios y los proveedores de servicios públicos locales puede crear sinergias entre los ámbitos políticos y la ampliación de la prestación de servicios públicos. Desde 2008, la coordinación horizontal se lleva a cabo a través de la *Comisión técnica interinsular*, órgano responsable de la transferencia de competencias a los correspondientes cabildos insulares.

La descentralización es una piedra angular de la democracia constitucional española (basada en la Constitución de 1978); sin embargo, sigue habiendo oportunidades para mejorar la coordinación intersectorial y vertical y la aplicación de las políticas y la prestación de servicios. La Ley nº 27/2013, pretende abordar esta cuestión estableciendo mecanismos precisos para que los gobiernos locales ejerzan competencias bajo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En las últimas décadas también se han introducido una serie de mecanismos de cooperación vertical para mejorar la cooperación y la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, "Comisiones Bilaterales de Cooperación", "*Conferencias sectoriales*" "*Conferencia de Presidentes*" y "*Convenios de colaboración*"). (OCDE, 2014) (Charbit & Romano, 2017). Sin embargo, a pesar de esta evolución, sigue existiendo una duplicación de competencias que puede afectar a la capacidad de prestar servicios públicos eficaces (OCDE/Unión Europea, 2021). En muchos países de la OCDE se experimentan retos de gobernanza y coordinación multinivel, y abordarlos suele requerir un diálogo más frecuente y comprometido entre los profesionales a nivel nacional y regional. Este diálogo también se beneficiaría de un seguimiento y una evaluación compartidos de los resultados, con beneficios para todos los niveles de gobierno, así como para los beneficiarios de las políticas públicas. En particular, cuando existan contratos que abarquen varios niveles de gobierno para mejorar el atractivo regional, un seguimiento y una evaluación adecuados podrían generar un aprendizaje político sobre qué iniciativas funcionan para grupos destinatarios específicos.

Las estrategias para desarrollar una región más sostenible y resiliente, con el apoyo de los Fondos Estructurales Europeos, presentan un amplio abanico de oportunidades para mejorar las políticas de atracción centrándose en sectores emergentes (por ejemplo, energías renovables, agroalimentación). Estos fondos se dividen en i) los programas multirregionales coordinados y ejecutados a nivel nacional, y; ii) los programas regionales según las asignaciones de las comunidades autónomas, correspondientes al nivel de desarrollo, que son gestionados por cada territorio. En el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE) 2021-2027, el Ministerio de Hacienda distribuirá un total de 34 693 millones de euros entre las 17 comunidades autónomas y las 2 ciudades autónomas de España. Durante el actual periodo de programación, las Islas Baleares recibirán 485,4 millones de euros (FEDER y FSE+). Las Regiones en Transición, las regiones cuyo PIB per cápita se sitúa entre el 75% y el 90% de la media de la UE, han recibido una asignación para el periodo 2021-2027 que supone un incremento del 8,1% respecto al periodo de programación 2014-2020. En julio de 2020, el Consejo Europeo también acordó un instrumento de recuperación temporal excepcional conocido como Next Generation EU. Como parte de este la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) recae en gran medida en las administraciones subnacionales. En 2021 se asignaron a las Islas Baleares 311,4 millones de euros de este plan (Gobierno de España, 2022). Estos programas regionales son gestionados por las CCAA, mientras que el Gobierno central supervisa su ejecución para garantizar la coherencia con el plan nacional.

Consideraciones políticas

El estudio de caso de la OCDE sugiere varias consideraciones políticas para mejorar el impacto de las estrategias de internacionalización y atractivo del desarrollo regional de las Islas Baleares:

- **Aumentar el atractivo de la región para los inversores, aprovechando industrias emergentes como la marítima y la cinematográfica.** Por ejemplo, el Centro Audiovisual de las Islas Baleares, creado por el gobierno regional, ofrece un potencial significativo para diversificar aún más la combinación de políticas de empleo, al tiempo que proporciona capital y tecnología con posibles efectos multiplicadores en el sistema industrial local.
- **Desarrollar y aplicar una estrategia que garantice viviendas asequibles, de calidad y accesibles, considerando las zonas protegidas de la región, las limitaciones geográficas y otros impactos medioambientales.** Además de satisfacer las necesidades de la población local, la estrategia también debe adaptarse para atraer a trabajadores y estudiantes extranjeros, mejorando el perfil de atractivo de la región. Por ejemplo, invirtiendo en alojamientos para estudiantes, la región puede atraer a estudiantes extranjeros que deseen proseguir sus estudios en la región e integrarse más en el sistema local de innovación y en el mercado laboral.
- **Lanzar una estrategia de marca regional que aproveche y acentúe las características únicas de la región y sus islas.** Esta estrategia de marca deberá reunir a actores clave, como agentes públicos y privados, miembros del mundo académico y de la sociedad civil, para promover productos turísticos y atributos locales como la artesanía, la cultura y la gastronomía, y dar servicio a las distintas islas del Archipiélago.
- **Seguir reforzando las políticas relacionadas con el turismo con el uso de datos y tecnología** para mitigar los impactos medioambientales negativos, gestionar los flujos de visitantes y supervisar las políticas de atracción. Por ejemplo, el monitoreo realizado por el Observatorio Turístico de Mallorca podría servir de ejemplo a seguir por otras islas del Archipiélago. Al mismo tiempo, estrategias turísticas como el Plan Integral de Turismo de las Islas Baleares 2015-2025, podrían considerar la inclusión de indicadores y objetivos medibles que permitan monitorizar el progreso de las políticas de atracción para el desarrollo sostenible.
- **Apoyar la realización de mesas de diálogo entre los Consejos Insulares, más allá de la comisión técnica interinsular.** La mejora de la comunicación y la coordinación entre estos organismos podría reforzar la gobernanza del desarrollo regional, en cuestiones clave como la diversificación económica y las estrategias de escasez de mano de obra, para atraer a grupos objetivo clave, al tiempo que se crean economías de escala para la prestación de servicios públicos. A mayor escala, el gobierno regional, activo en este diálogo internacional, debería seguir interactuando con otras regiones insulares, en particular con las regiones insulares de la UE, que se enfrentan a retos similares (por ejemplo, actividad económica limitada, vulnerabilidad al cambio climático, acceso a agua limpia y energía sostenible, fuga de cerebros debido a las escasas oportunidades laborales, especialización turística, etc.) a menudo debido a sus características territoriales. Reforzar la relación entre las regiones insulares podría dar más voz a estos territorios en la escena internacional, abordando la vulnerabilidad de sus frágiles ecosistemas ante el impacto del cambio climático. Esto también contribuirá a aumentar el atractivo de los territorios para todos los grupos destinatarios: inversores, talentos y visitantes.

Notas

Los datos en los que se basan estos gráficos proceden de varias fuentes distintas. La mayor parte se extrae de la base de datos de la OCDE y de EUROSTAT, garantizando que se utiliza la misma fuente para el mayor número posible de países y regiones. Cuando faltan datos, se extraen de bases de datos disponibles a través de los institutos nacionales de estadística. Para algunas dimensiones, los datos proceden de bases de datos específicas, como la base de datos Ookla para los indicadores vinculados a la digitalización. Los datos se seleccionan utilizando los más sólidos, disponibles y recogidos con frecuencia al nivel geográfico adecuado (TL2 o TL3). En el caso de determinados indicadores, se realizan cálculos para presentar el indicador en la unidad de análisis más pertinente y comparable.

Referencias

- Consejería de Turismo de las Islas Baleares. (2017). *Encuesta de contexto regional de las Islas Baleares*.
Obtenido de https://projects2014-2020.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1508251726.pdf.
- Charbit, C., y Romano, O. (2017). "Gobernando juntos: An international review of contracts across levels of government for regional development", *Documentos de trabajo de la OCDE sobre desarrollo regional*, n.º 2017/04. París: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/ff7c8>
- CYD, F. C. (2021). *Ranking CYD*. Obtenido de <https://www.rankingcyd.org/resultados-del-ranking-cyd/>
- Gobierno de España . (2022). *Criterios de distribución de los fondos del Plan de Recuperación a las comunidades autónomas*. Obtenido de <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/criterios-distribucion-fondos-ccaa>
- OCDE. (2014). "Racionalización administrativa y gobernanza multinivel", en *España: De la reforma administrativa a la mejora continua, OECD Public Governance Reviews*. París: OECD Publishing.
doi:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.
- OCDE. (2020). *Flujos de inversión extranjera directa en tiempos de COVID-19*. Obtenido de. Obtenido de <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/foreign-direct-investment-flows-in-the-time-of-covid-19-a2fa20c4/>.
- OCDE. (2021). *Labor de la OCDE en apoyo de la biodiversidad*. Obtenido de <https://www.oecd.org/environment/resources/OECD-work-in-support-of-biodiversity-2021.pdf>.
- OCDE. (2022). "Measuring the attractiveness of regions", *OECD Regional Development Papers*, nº 36. París: OCDE. París: OCDE Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/fbe44086-en>.
- OCDE. (2022). *Estudios territoriales de la OCDE: Gotland, Sweden, OECD Territorial Reviews*,. doi: <https://doi.org/10.1787/aedfc930-en>.
- OCDE/Unión Europea. (2021). *Plan Estratégico de Gobernanza para la Despoblación Rural en RESOE*. Obtenido de <https://www.oecd.org/regional/rural-development/RESOE-Policy-Highlights-EN.pdf>

Más información en

regions@oecd.org

www.oecd.org/regional/globalisation

More information:
www.oecd.org/cfe

Follow us on



@OECD_local | #OECDregions |



/company/oecd-local/

WP: oecdcoquito.blog/



OCDE



Cofinanciado por
la Unión Europea