



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

EJEMPLAR PROMOCIONAL



Observatorio Local. Ideas Globales para el Gobierno Local es una publicación especialmente dirigida al mundo local de Observatorio de las Ideas S.L.

COORDINACIÓN EDITORIAL

Elena Costas, doctora en Economía y fundadora de KSNET.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Josep Antoni Báguena
Jordi Baltà
Lluís Camprubí
Joan Frigols
Eduard Güell
Benjamín Augusto López
Lluís Medir
Luis Martín
Pol Morillas
Andreu Orte
Esther Pano
Bárbara Pons
Carles Rivera
Jordi Rosell
Paula Salinas
Elisa Stinus Bru de Sala
Mariona Tomàs
Francesc Trillas
Joan-Josep Vallbé
Ferran Vallespinós

EDITA

Observatorio de las Ideas S.L.

CONSEJERO DELEGADO

Daniel Fernández

CIF B65855868

Diputación 262 2ª 08007
Barcelona Tel. 93 494 97 20

www.observatoriodli.com

ISSN: 2339-9562

D. Legal B.10113-2014



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

| IDEAS DE INTERÉS |

CAPACIDADES PARA GOBERNAR UNA PANDEMIA

Reseña de **Elena Costas** sobre «COVID-19 and Public-Sector Capacity».

VENTILACIÓN COMO NUEVO VECTOR DE SALUD PÚBLICA EN ESPACIOS COMUNES

Reseña de **Jorge Galindo** sobre «Ventilation Use in Nonmedical Settings during COVID-19: Cleaning Protocol, Maintenance, and Recommendations».

LOS REFUGIADOS Y EL VOTO A LA EXTREMA DERECHA

Reseña de **Antonio-Italo de Moragas** sobre «Contact versus Exposure: Refugee Presence and Voting for the Far-Right».

PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN DURANTE EL FIN DE SEMANA PARA AYUDAR EL RENDIMIENTO EDUCATIVO DEL ALUMNADO MÁS VULNERABLE

Reseña de **Pere A. Taberner** sobre «Weekend Feeding (“BackPack”) Programs and Students Outcomes».

| LIBROS |

EN DEFENSA DE UN URBANISMO AL SERVICIO DE LA INTERACCIÓN SOCIAL

Soft city: building density for everyday life, de **David Sim**.



Estimados lectores,

Se acerca el verano y, presumiblemente, se aleja la pandemia. Eso nos satisface. Pero, aun así, debemos ser conscientes de lo sucedido y aprender de ello. Y justamente de eso trata nuestra primera idea: para gobernar una pandemia, los gobiernos requieren capacidades y habilidades dinámicas que a menudo faltan, entre ellas adaptarse y aprender de lo digital, así como ser capaces de mantener una estrecha colaboración entre lo público y lo privado.

Por otro lado, a medida que aprendemos sobre la transmisión de la COVID-19, se vuelve evidente que éste y otros virus pueden contagiar a través del aire, particularmente en espacios cerrados. Por eso se aconseja una recuperación de la ventilación como vector central de la higiene en espacios públicos. Y sobre ello nos dan pautas de construcción y reforma los autores de la segunda idea de esta revista.

Alejadas de la situación que vivimos en cuanto a salud están las dos últimas ideas. En el primer artículo, se analiza el impacto de la llegada de refugiados en cuanto al voto a la extrema derecha en el estado de Alta Austria en 2015, con datos extrapolable a otros países: todo depende del tipo de contacto que se establece entre los vecinos y los refugiados. Y, en la segunda, los autores analizan los efectos en educación de un programa social que pretende proveer de alimentos durante el fin de semana a los niños y niñas de primaria más vulnerables o con menos recursos económicos.

Por último, el libro de este mes viene a cargo del arquitecto David Sim. La ciudad blanda de Sim nos habla de la facilidad y el confort, de una ciudad donde la densidad tiene una dimensión humana, adaptándose a las necesidades de sus ciudadanos; una guía para que la ciudad sea más eficiente, vivible y conectada con el medio ambiente.

El futuro se prevé mejor, ya vacunados. Cuídense.

El editor

CAPACIDADES PARA GOBERNAR UNA PANDEMIA

- **Publicación:** «COVID-19 and Public-Sector Capacity», en *Oxford Review of Economic Policy*, n.º 36, suplemento 1, 2020. Disponible en: https://academic.oup.com/oxrep/article/36/Supplement_1/S256/5899016?login=true
- **Autores:** **Mariana Mazzucato**, catedrática en Economía de la Innovación y Valor Público en la University College (UCL) y directora fundadora del UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), y **Kattel Rainer**, director adjunto y catedrático del IIPP.
- **Síntesis:** **Elena Costas Pérez**, doctora en economía y socia cofundadora de KSNET.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Para gobernar una pandemia, los gobiernos requieren capacidades y habilidades dinámicas que a menudo faltan. Mariana Mazzucato y Kattel Rainer nos hablan de estas capacidades –entre las que destacan la de adaptarse y aprender o de gobernar plataformas digitales–, así como de la necesidad de crear un enfoque de acción pública basada en los retos; o, como ellos mismos denominan, misiones.

Ya antes de la llegada de la pandemia de la COVID-19, los gobiernos, en sus distintos niveles, se preocupaban cada vez más por cómo podían afrontar los grandes retos globales, como por ejemplo el cambio climático o el envejecimiento de la población. Este tipo de problemas comunes requiere una colaboración activa entre el sector público y el privado, así como grandes dosis de innovación. Es decir, el debate no se centraba tanto en si el Estado es necesario, sino en qué tipo de Estado y qué colaboración debe tener éste con el sector privado.

La crisis del coronavirus ha llevado al límite la capacidad de los Estados a la hora de gestionar los retos globales. Los países se han enfrentado al problema con grados de preparación muy variables, así como con distintas capacidades del sector público para potenciar la actividad económica. Por lo tanto, la pandemia ha demostrado –especialmente en un país como el nuestro– la necesidad de acometer reformas en el sector público que permitan una mejor contratación y financiación de la economía, aumentando así la resiliencia de los sistemas socioeconómicos.

Esta situación ha obligado también a llevar a cabo una colaboración sin precedentes entre los diferentes países, tanto para imponer medidas de contención como para gestionar la vacunación. Y nos ha permitido aprender de los aciertos y errores de otras regiones. Mariana Mazzucato y Kattel Rainer, del UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), resumen en este artículo la respuesta de los distintos gobiernos a la pandemia, conjuntamente con qué implicaciones ha tenido su respuesta en las capacidades del sector público para la reconstrucción post-pandémica. Detallan, en este sentido, cuáles son las habilidades y capacidades que creen que un gobierno debe tener y que muchas veces faltan.

Según Mazzucato y Rainer, una de las mayores lecciones que probablemente nos legará la pandemia de la COVID-19 es que la capacidad del Estado para afrontar una crisis de tales dimensiones depende directamente de la inversión acumulada que ese Estado haya hecho en sus habilidades de gestión y gobierno. Así, los países que previamente no habían invertido en sus propias capacidades son los que han gestionado peor la crisis. Y a éstas se refieren los autores como las «capacidades dinámicas del sector público».

La capacidad del sector público se define normalmente como el conjunto de habilidades y recursos necesarios para llevar a cabo las funciones de políticas públicas, desde la provisión de bienes y servicios al diseño e implementación de políticas. Para Mazzucato y Rainer, la pandemia nos ha señalado en qué áreas estas capacidades son críticas de cara a reconstruir la economía y la sociedad. Concretamente, definen cuatro grandes áreas: 1) la capacidad de adaptarse y aprender; 2) la capacidad de alinear los servicios públicos con las necesidades de la ciudadanía; 3) la capacidad de gobernar de forma resiliente los sistemas de producción, y 4) la capacidad de gestionar los datos y las plataformas digitales. Y, destacan, la intervención del gobierno sólo es efectiva si el Estado tiene capacidades reales para poder actuar. Por lo tanto, en lugar de intentar ser, en el mejor de los casos, un solucionador de los errores del mercado y, en el peor, un subcontratista, los gobiernos deberían invertir en desarrollarse en áreas críticas, como en la capacidad productiva o de compras, en las colaboraciones público-privadas que respondan de forma real al interés general o en el *expertise* en lo digital y los datos.

Los gobiernos, sea cual sea su nivel, deben responder a las situaciones imprevistas, como la que vivimos desde marzo de 2020, con una rápida organización y movilización de recursos. Por lo tanto, la gobernanza efectiva obliga a tener habilidades y capacidades en agilidad y resiliencia, lo que muchas veces no se tiene en cuenta al estudiar la acción pública.

Países como Alemania o Corea del Sur han mostrado, en su respuesta a la crisis del coronavirus, una gran resiliencia tanto en sus sistemas de salud como en sus capacidades productivas. Esto se explica por la capacidad de sus gobiernos para coordinar la actividad del sector privado con la propiedad pública, por ejemplo, en el sistema de salud. También hay casos de éxito en países emergentes como la India; a pesar del fracaso nacional en la gestión de la crisis, la región de Kerala ha tenido una muy buena respuesta tras una gran inversión desde hace años en el sector sanitario, así como un modelo de colaboración público-privada.

Las distintas trayectorias de los países frente a la crisis nos enseñan, por tanto, distintas cosas. Pero Mazzucato y Rainer consideran que la COVID-19 ha supuesto también un gran experimento para muchos Estados. La colaboración público-privada ha sido no sólo clave, sino también imprescindible, para afrontar la pandemia, y con ello nos ha demostrado sus potenciales para afrontar otros retos globales, como puede ser el cambio climático. Sin embargo, este enfoque basado en los retos –o, en palabras de los autores, «las misiones»– requiere de un nuevo marco de análisis de las políticas, capacidades y habilidades del Estado que se base en habilidades de liderazgo, herramientas y métodos. Se trata de contar con el dinamismo necesario para innovar con el conjunto de la sociedad, repensando desde la regulación de la propiedad intelectual a la inversión en I+D, para así poder impulsar toda la inteligencia del sector privado y de los propios ciudadanos. Es necesario, por tanto, invertir en mejores mecanismos de coordinación que aceleren el aprendizaje entre los propios gobiernos –dentro y entre países– y la transferencia de capacidades. Pues esto es lo que hemos podido comprobar en los últimos meses: décadas de priorización de la privatización; la externalización y la eficiencia estática han dejado a muchos gobiernos con muy pocas opciones para responder a una crisis.

Destacamos, sin duda, que Mazzucato y Rainer nos demuestran que, de la crisis de la COVID-19, sacamos una lección: para reconstruir nuestra economía así como para prepararnos para futuras crisis, gobiernos y sociedad deben cooperar, como también resulta indispensable invertir en la colaboración del sector público con otros actores para generar valor. Así, debemos entender la pandemia como una oportunidad para repensar nuestra forma de hacer políticas y alinearla con las necesidades que nos trae un siglo donde los grandes retos son globales.

LA VENTILACIÓN COMO NUEVO VECTOR DE SALUD PÚBLICA EN ESPACIOS COMUNES

- **Publicación:** «Ventilation Use in Nonmedical Settings during COVID-19: Cleaning Protocol, Maintenance, and Recommendations», en *Toxicology and industrial health*, 36(9), págs. 644-653. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0748233720967528>
- **Autores:** **Melanie D. Nembhard**, científica supervisora de salud en Cardno ChemRisk; **Jeff Burton**, ingeniero mecánico y especializado en salud ocupacional, que colabora con la Rocky Mountain Center for Occupational and Environmental Health, de la Universidad de Utah; y **Joel M Cohen**, presidente de The Cohen Group.
- **Síntesis:** **Jorge Galindo**, doctor en sociología y máster en Políticas Públicas y director adjunto del *think tank* EsadeEcPol.

SÍNTESIS DE LA IDEA

A medida que aprendemos sobre la transmisión del SARS-CoV-2, se vuelve evidente que éste y otros virus pueden contagiarse a través del aire, particularmente en espacios cerrados. Ello aconseja una recuperación de la ventilación como vector central de la higiene en espacios públicos, incorporando las tecnologías ahora existentes para reformar viejas construcciones y repensar las nuevas bajo la lógica de maximización de la ratio de aire limpio por cabeza como nueva referencia.

La pandemia está cambiando la manera en que entendemos el contagio de los virus respiratorios. De todos ellos, y no sólo del SARS-CoV-2. En el último año, la comunidad epidemiológica y médica mundial ha empezado a prestar atención a los avances de la ingeniería, la física y la química de aerosoles, centrados en cuestionar el saber establecido sobre la ruta de transmisión. Poco a poco, estamos pasando de asumir que se ceñía exclusivamente a interacciones muy cercanas, en las que las gotículas salían disparadas de una persona a otra en rangos menores a dos metros de distancia, a comprender que es probable que existan viajes de partículas del virus en el aire a un mayor rango, así como una suspensión de las mismas en espacios cerrados.

Han sido los expertos en salud pública los primeros en repensar este cambio y contribuir al mismo. No es casual que hayan sido ellos, dado su enfoque multidisciplinar, que pone en el centro las relaciones sociales en espacios físicos determinados. Desde sus orígenes, la teoría y práctica higienista ha considerado la ventilación como un vector central. Sin embargo, en el último siglo y medio, el foco ha estado puesto en la limpieza de superficies, la distancia física y el (no) contacto entre personas. En consonancia, la ventilación no ha sido un punto tan fundamental. Al menos, hasta ahora.

Y en esta idea se enmarca la contribución de Nembhard *et al.*, pues asumen que hay evidencia para considerar el contagio por vía aérea, o al menos para no rechazarlo, y asumen, partiendo de un principio de precaución que debería guiar toda política pública, que ante la ausencia de pruebas en contra deberíamos asegurar el funcionamiento de sistemas de ventilación que asuman dicho contagio como posible.

El artículo fue publicado en noviembre de 2020, y desde entonces autoridades epidemiológicas en todo el mundo han ido revisando sus guías. La más significativa ha sido la Organización Mun-

dial de la Salud: el pasado 30 de abril de 2021 modificó su definición de transmisión del SARS-CoV-2 para incluir el contagio por vía aérea. A los pocos días, ya en mayo, lo hacía también el Centro para el Control de las Enfermedades de los Estados Unidos.

A la luz de estos cambios, el trabajo de estos autores, que desde la salud pública abordaron de manera temprana los mecanismos para asegurar ventilación, se vuelve premonitorio y particularmente útil para el diseño de espacios públicos. En este estudio, Nembhard *et al.* revisan la evidencia acumulada sobre mejores prácticas para la ventilación en espacios no médicos. Comienzan distinguiendo entre ventilación de tipo natural, proporcionada por puntos de apertura o hibridación de espacios (ventanas, puertas, zonas mixtas cubiertas pero abiertas), y aquella de origen mecánico, favorecida por sistemas instalados expresamente a tal efecto. Dichos sistemas deben ser de extracción (saca el aire de dentro hacia afuera), introducción (mete el de fuera hacia adentro) o mixtos, pero en ningún caso de recirculación, precisamente para evitar casos como los que se detectaron al inicio de la pandemia. El artículo recoge un ejemplo en un restaurante de Guangzhou, China: allí, el contagio de diez personas de tres familias (y mesas) separadas sólo tiene explicación por la propagación favorecida por un aire acondicionado que recirculaba y propagaba el virus en lugar de extraerlo.

Para evitar este tipo de situaciones, los autores ponen sobre la mesa una serie de recomendaciones:

- Cuando sea viable, y en la medida de lo posible, incrementar la ventilación del aire mediante aperturas con el exterior. En edificios que estén por construir, eso significaría tener dichas interfaces (ventanas, puertas o espacios híbridos como entradas, porches, etc.) contadas y medidas para garantizar una renovación del aire completo del espacio cada 15 minutos aproximadamente (cuatro renovaciones de aire cada hora).
- Emplear en los sistemas mecánicos una filtración de aire MERV-13 o superior: el estándar MERV (siglas en inglés para el Valor de Informe de Eficiencia Mínima) va de 1 a 16, siendo 13 el punto en el cual se considera que se capturan las partículas de virus que se contagian por vía aérea. Un ejemplo, comentan los autores, son los conocidos y ampliamente accesibles filtros HEPA, que alcanzan valores iguales o superiores al valor MERV-16, al filtrar un 99,97 % de las partículas superiores a 0,3 micras; el tamaño medio de una de SARS-CoV-2, por ejemplo, está muy por encima de ese volumen.
- Idealmente dichos sistemas deberían funcionar 24 horas, siete días a la semana.
- Para puntos de alta concentración de personas durante largo tiempo (salas de espera, auditorios, aulas de colegios), en la medida de lo posible, sería conveniente considerar irradiaciones germicidas ultravioletas (UVGI) localizadas. Estos mecanismos están destinados a desactivar los virus mediante radiación y no son peligrosos para las personas, salvo pequeñas molestias reportadas en la visión de quienes se exponen a una ubicación inapropiada de los mismos.

La combinación de varias o todas ellas ofrece un mapa para repensar los espacios públicos, particularmente en entornos densos como son las ciudades. Hay una métrica abstracta que podría guiar esta reconsideración: igual que pensamos estos espacios con superficie, capacidad y rango de movimiento, al diseñar lugares de encuentro tenemos que incorporar la ratio de aire limpio por cabeza.

LOS REFUGIADOS Y EL VOTO A LA EXTREMA DERECHA

- **Publicación:** «Contact versus Exposure: Refugee Presence and Voting for the Far-Right», en *Review of Economics and Statistics*, 1-47, 2020. Disponible en: <https://direct.mit.edu/rest/article/103/2/310/97666/Contact-versus-Exposure-Refugee-Presence-and>
- **Autor:** **Andreas Steinmayr**, catedrático de Investigación Económica Empírica en la Universidad de Innsbruck.
- **Síntesis:** **Antoni-Italo de Moragas**, profesor de Economía en CUNEF.

SÍNTESIS DE LA IDEA

El artículo analiza el impacto de la llegada de refugiados en el voto a la extrema derecha en el estado de Alta Austria en 2015. A mayor número de votantes, más votos; pero se demuestra que el efecto de la llegada de refugiados a un municipio sobre el voto a la extrema derecha depende del tipo de contacto que se establece entre los vecinos y los refugiados. Cuando éstos llegan sólo en tránsito y apenas se quedan unas pocas horas, el voto de la extrema derecha aumenta. Por lo contrario, cuando los refugiados se instalan en el lugar y tienen oportunidad de interactuar con los locales de forma continuada, el voto de la extrema derecha se reduce.

El aumento de los movimientos migratorios en las últimas décadas y, en particular, la reciente crisis de los refugiados es uno de los mayores problemas de los países europeos en los últimos años. Solamente entre 2014 y 2015, la Unión Europea ha recibido casi dos millones de peticiones de asilo. Eso quiere decir que, tanto en las ciudades como en las áreas rurales, muchos ciudadanos europeos han entrado en contacto con personas de culturas muy distintas.

Los partidos de extrema derecha europeos han contemplado este masivo flujo migratorio como una oportunidad para poner sobre la mesa su agenda antiinmigración, gracias a lo que han cosechado un número considerable de votos. ¿Fue el contacto de los ciudadanos con personas refugiadas lo que propició ese aumento de la extrema derecha? Dado que, hoy en día, la inmigración no ha cesado y la inestabilidad política en el norte de África sigue sin resolverse, la respuesta a esta pregunta es fundamental para que el ámbito municipal sepa cómo afrontar la llegada de nuevas olas de refugiados.

Así, este artículo estudia, de forma causal, en qué condiciones la presencia de personas refugiadas aumenta el voto de los partidos de la extrema derecha y, cuando, por el contrario, lo reduce. Para ello, Andreas Steinmayr estudia dos tipos de inmigración muy diferenciada. Por un lado, la presencia breve y circunstancial, sin apenas contacto con la población local, que se produjo en aquellos municipios austríacos fronterizos con Alemania que los refugiados tuvieron que cruzar para llegar a territorio alemán. Por el otro, la presencia sostenida en el tiempo, con potenciales interacciones con vecinos, en aquellos lugares donde se instalaron refugiados a los que se les concedió el derecho de asilo. En ambos casos, la variable dependiente del estudio es el voto al ultraderechista Partido de la Libertad austríaco en las elecciones generales de septiembre de 2015.

La exposición a refugiados en tránsito por el municipio aumenta el voto de la extrema derecha

Dado que no hay datos exactos disponibles de aquellos municipios austríacos por donde pasaron los refugiados en su camino hacia Alemania, los autores reconstruyen su exposición a partir

de los datos policiales. Cuando llegaban a dichos municipios fronterizos, los refugiados eran registrados por inmigración ilegal. Para tener una idea de la magnitud del flujo de refugiados: el número de violaciones de la ley de inmigración en la región alemana fronteriza con Austria pasó de 3253 a 76 995 en 2015. Así, a menor distancia de un municipio austríaco con un municipio alemán con refugiados detenidos, mayor exposición a refugiados en tránsito.

Con esto, el estudio muestra que el contacto con estos refugiados en tránsito provocó un aumento del voto de la extrema derecha en el municipio de 1,5 puntos porcentuales.

La exposición a refugiados alojados en el municipio reduce el voto de la extrema derecha

Para el estudio del impacto de la presencia de refugiados en el municipio, Steinmayr sí que dispone de datos oficiales: el número de solicitantes de asilo. Puesto que los municipios con menor presencia de la extrema derecha suelen ser más proclives a recibir refugiados, el reto de esta parte de la investigación consiste en aislar el efecto de alojar refugiados sobre el voto de la extrema derecha del efecto inverso. El autor explota el hecho de que, para que un municipio pueda acoger refugiados, necesita tener infraestructuras donde alojarlos, como, por ejemplo, residencias para estudiantes o mayores o, incluso, hoteles desocupados. Como la disponibilidad de alojamiento no está relacionada con las características políticas del municipio, le es posible demostrar el efecto causal de alojar refugiados en el voto de la extrema derecha.

Así, el estudio llega a la conclusión de que acoger refugiados en un municipio reduce el voto para la extrema derecha en cerca de 4 puntos porcentuales. Un análisis más detallado nos permite saber dónde van a parar esos votos: concretamente, no tiene efecto ni en la participación electoral ni en el voto al partido socialdemócrata ni a los verdes; en cambio, sí que observa que la centroderecha del Partido Popular aumenta en votos a costa de la extrema derecha. Estos resultados muestran, por tanto, que acoger refugiados implica un desplazamiento de votantes de extrema derecha hacia la derecha moderada. Además, el efecto no se limita sólo a los municipios que acogen refugiados, sino también a otros cercanos, sugiriendo que los vecinos toman nota de las interacciones de sus vecinos con los refugiados.

Conclusión y lecciones para los municipios españoles

El presente estudio señala que, si bien la aparición en un municipio de personas refugiadas puede generar rechazo entre los locales y aumentar el voto para la extrema derecha, cuando esta presencia es continuada en el tiempo y los refugiados interactúan con los vecinos, disminuyen los prejuicios de la población local hacia los extranjeros y se reduce el voto a la extrema derecha.

Sin embargo, para extraer conclusiones del caso austríaco hacia otros países conviene tener en cuenta que, en Austria, tanto las autoridades locales como las ONGs tuvieron un papel fundamental para facilitar el contacto entre las personas nativas y las personas refugiadas. Esto da evidencia cualitativa de que la disminución de los prejuicios hacia las personas refugiadas fue consecuencia de la reducción de la ansiedad y de un aumento de la empatía de la población local hacia los refugiados.

PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN DURANTE EL FIN DE SEMANA PARA AYUDAR EL RENDIMIENTO EDUCATIVO DEL ALUMNADO MÁS VULNERABLE

- **Publicación:** «Weekend Feeding (“BackPack”) Programs and Students Outcomes», en *Economics of Education Review*, n.º 79, 2020. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272775720305264>
- **Autores:** **Michael D. Kurtz**, profesor de Economía en Lycoming College, especializado en economía de la educación y economía de la salud; **Karen Smith Conway**, profesora de Economía en la Universidad de New Hampshire, especializada en economía laboral, economía pública y economía de la salud, y **Robert D. Mohr**, también profesor de Economía en esta última universidad, especialista en políticas medioambientales, políticas públicas y en el mercado de trabajo.
- **Síntesis:** **Pere A. Taberner**, investigador en economía en KSNET y estudiante de doctorado en la Universidad de Barcelona y en el Instituto de Economía de Barcelona (IEB).

SÍNTESIS DE LA IDEA

Los autores analizan los efectos de un programa social que pretende proveer de alimentos durante el fin de semana a los niños y niñas de primaria en la zona noroeste de Carolina del Norte. Este programa, que busca evitar las situaciones de hambruna y desnutrición de los más desfavorecidos fuera del centro escolar, tiene efectos muy positivos en el rendimiento educativo: sobre todo, en lectura, pero también es moderadamente positivo en matemáticas; no obstante, no tiene ningún efecto en el absentismo escolar.

La crisis socioeconómica derivada de las restricciones sanitarias de la COVID-19 ha abocado a muchas familias a vivir situaciones de emergencia social. La pérdida del empleo o las situaciones de ERTE han conllevado que muchos hogares hayan disminuido notablemente sus ingresos, con los consecuentes problemas para cubrir sus necesidades básicas: las cuotas de alquiler o hipoteca, los gastos de suministros básicos o la alimentación. De hecho, a raíz de la pandemia, las colas en los bancos de alimentos y comedores sociales han aumentado en gran medida en España, desbordando el día a día de estas entidades sin ánimo de lucro.

La evidencia científica demuestra que una buena alimentación en edades tempranas es clave para el correcto desarrollo físico y cognitivo de los más jóvenes, con impactos positivos en el corto, medio y largo plazo. Para ello, garantizar una alimentación suficiente y saludable entre los menores de familias desestructuradas es de vital importancia, en especial en momentos de crisis socioeconómica. Durante los días lectivos, los menores más vulnerables tienen una comida diaria garantizada en el centro escolar gracias a las becas. Sin embargo, el fin de semana, las familias con dificultades económicas se ven obligadas a buscar alternativas para poder alimentar a sus hijos.

Gran número de estudios muestran la importancia de un correcto progreso educativo durante los estudios obligatorios para evitar el abandono escolar prematuro y, además, potenciar la empleabilidad en la edad adulta. Así, este artículo de Kurtz *et al.* trata de analizar el impacto de un programa de alimentos durante el fin de semana, dirigido a estudiantes de educación primaria, en cuanto a la mejora educativa. En Estados Unidos, se empezaron a implementar programas para

proveer de alimentos en fines de semanas a los menores con pocos recursos o en situación vulnerable. Conocidos como Backpack («mochila» en inglés), ofrecen comida no perecedera y lista para consumir a menores, con el objetivo de que tengan suficiente para sábado y domingo. Estos programas los implementan diferentes entidades u organizaciones sin ánimo de lucro en colaboración con los centros escolares. En algunos casos, las organizaciones ponen en contacto los bancos de alimentos afiliados al programa con los centros escolares. En otros casos, son las propias entidades locales quienes realizan la labor juntamente con los colegios, sin la intermediación de ninguna organización.

El caso concreto analizado en este artículo se basa en la zona noroeste de Carolina del Norte, limitándose el estudio a doce condados por temas metodológicos. La entidad que gestiona este programa, Second Harvest Food Bank of Northwest of North Carolina (SHFB), trabaja para asistir alimentariamente mediante su red de entidades colaboradoras con el fin de eliminar el hambre y sus causas. Para que un centro escolar pueda participar en el programa Backpack debe tener más del 50 % de sus estudiantes con becas comedor y debe disponer de una entidad local colaboradora para el programa. Según los autores, éstas suelen ser iglesias o una organización creada a propósito para este fin. Luego, el SHFB se encarga de organizar el programa a mayor escala, y la entidad local se encarga de empaquetar toda la comida y entregarla en las escuelas. Por último, los centros educativos eligen a los niños y niñas más vulnerables y les entregan los alimentos cada viernes. El *pack* contiene dos raciones de cereales, tres de frutas, dos de proteínas, dos de leche y una de verduras. Según el artículo, cada mochila contiene comida por valor de 5 \$, según los precios de los años analizados (al cambio, 4,11 € en el momento de redactar esta reseña), lo que supone un coste de 10 000 \$ (8221,5 €) para repartir 50 *packs* durante 40 semanas (el periodo escolar en Estados Unidos). Es decir, con sólo 8200 € alimentan a 50 menores los fines de semana durante un curso escolar completo.

Este programa en concreto se empezó a implementar en el curso escolar 2008-2009 en los centros educativos de primaria. A lo largo de los años, se fue expandiendo a más centros escolares y, en consecuencia, alcanzó a más población. Aun así, el estudio limita el horizonte temporal hasta el curso escolar 2012-2013. Y el resultado es que los autores evidencian un efecto muy positivo en el rendimiento educativo en lectura y un efecto positivo moderado en matemáticas. Sin embargo, no encuentran resultado alguno respecto del absentismo escolar. Además, los resultados muestran un impacto duradero en el tiempo, es decir, durante los cinco años escolares analizados. Por otro lado, al examinar con mayor profundidad los datos, los autores encuentran que el programa ayuda en mayor medida al alumnado con peor rendimiento escolar, justo donde se encuentra en mayor proporción el alumnado más desfavorecido.

Por tanto, son resultados muy relevantes y están en línea con los resultados positivos de otros análisis que han medido el impacto de diferentes tipos de programas de alimentación en los escolares (en la salud, en el bienestar o en su desarrollo). En conclusión, este tipo de programas resultan eficaces, y es fundamental su financiación desde la administración pública local, por motivos de salud, de educación y para el futuro de los niños y las niñas más vulnerables.

EN DEFENSA DE UN URBANISMO AL SERVICIO DE LA INTERACCIÓN SOCIAL

David Sim, *Soft City: Building Density for Everyday life* («La ciudad blanda: mayor densidad para la vida cotidiana»), Island Press, 2019, 260 págs.

Por **Andreu Orte**

En todo el mundo, las ciudades están vislumbrando una importante transformación en su orientación urbanística. En los últimos años se consolidan las escuelas de arquitectura y urbanismo que defienden una ciudad que ponga en el centro al ser humano y a la interacción entre el espacio y la vida comunitaria. Esta corriente, que tiene varios nombres –«urbanismo humanista» o «nuevo urbanismo», entre otros– se enfrenta al urbanismo funcionalista, que fue especialmente influyente en buena parte de la segunda mitad del siglo xx. El funcionalismo consistía en diferenciar y no mezclar las cuatro funciones esenciales en la cotidianidad: habitar, trabajar, recrearse y circular.

Uno de los profesionales más influyentes de esta escuela en claro auge ha sido Jan Gehl, que impulsó un urbanismo humanista inspirado en los trabajos de Jane Jacobs. El principal sello de identidad de la escuela ha sido la transformación de Copenhague, con amplia influencia en países con ciudades de características muy distintas, desde ciudades latinoamericanas a proyectos de espacio público en Nueva York, siendo Times Square el de mayor impacto mediático. Y, así, esta idea de la interacción social del espacio público está ganando terreno. Su visibilidad y representatividad en las políticas de la UE es muy visible a través de su capacidad para encontrar soluciones de retos medioambientales y de movilidad.

Resulta interesante destacar la labor de Carlos Moreno y su «ciudad de los quince minutos», especialmente por la rápida transformación de la movilidad sostenible en París. Ese cambio no es casual, ya que el urbanismo de Moreno acentúa la crítica a los desplazamientos urbanos en transporte privado como motivación para incentivar que las seis condiciones de la vida en ciudad se hagan a quince minutos de casa: la vivienda, el trabajo, la compra, la salud, la cultura y la educación.

La escuela nórdica continúa siendo referente en el urbanismo humanista. La influencia de Jan Gehl, todavía con despacho propio, es importante y ofrece un sello distintivo de autenticidad a sus proyectos. Uno de los profesionales que trabajan en su firma es David Sim. De origen escocés, comparte con el urbanismo humanista su feroz crítica al resultado de un planeamiento funcionalista, y sus proyectos profesionales buscan provocar la conexión entre espacio y ser humano, siempre a partir de la arquitectura y el urbanismo.

En *Soft City: Building Density for Everyday Life*, Sim no pretende ser sistemático en el diagnóstico de los problemas de las ciudades, pero es muy claro en su crítica a la herencia de décadas de orientación hacia la especialización del suelo y hacia un planteamiento urbano en el que se primaba la individualidad al colectivo. Sim es crítico con las zonas residenciales de escasa mezcla de usos y con proyecciones de altos rascacielos, los cuales ofrecen ciudades a escala poco humana y alta tendencia al vehículo privado, debido a la distancia que suelen generarse en su conexión con la ciudad en sí.

A lo largo del libro desarrolla varias soluciones, que defiende como «blandas» (*soft*) y que contrastan con el interés por las «ciudades inteligentes» por el hecho de no necesitar

grandes inversiones ni tecnologías. Es decir, lo «blando» puede ser altamente efectivo y no necesariamente costoso.

Sim da continuidad al pensamiento de Gehl a través de una gran variedad de ejemplos y proyectos, fotografías y figuras que ayudan a comprender su modo de ver la arquitectura urbana. En *Soft City*, el urbanismo humanista lo es no sólo por creencia y consideración técnica, sino también como respuesta a tres problemas de la sociedad contemporánea: el cambio climático, el riesgo de obesidad de la población y el aislamiento social.

El barrio como unidad de socialización básica

Sim defiende que las ciudades deben apostar por soluciones que favorezcan la densidad con matices importantes. Desde una aproximación numérica, en un mismo terreno puede disponerse de la misma densidad siguiendo varios encajes. Una opción es apostar por altas torres de apartamentos con zona verde y aparcamiento. Otra es menos altura pero más cercanía entre edificios, siguiendo patrones que recuerdan a Cerdà en su plan urbanístico para Barcelona a finales del siglo XIX. Ambas soluciones son igualmente densas, pero la segunda tiende a ofrecer mejores accesos a servicios, a que se generen espacios comunitarios y a tejer identidades compartidas. En definitiva, permite ofrecer una vida de barrio basada en la cercanía.

Sim reivindica la vida de barrio de alta densidad como una gran receta para la sociedad; defiende que los barrios son un estado de ánimo más que simplemente un territorio. El barrio es el espacio en que es más sencillo promover relaciones y conexiones entre personas basadas en la confianza. Sin embargo, también son edificios, y la conexión con sus calles y el espacio público donde las relaciones sociales son prioritarias. En ese contexto, el autor defiende que pueden tomarse medidas para construir densidad generando un entorno de negocios rentables, integración comunitaria y relaciones de confianza entre sus habitantes.

Construir bloques y generar espacios de socialización

La principal aportación para la construcción de densidad es el fomento de manzanas o cuadras con patios interiores comunes, una idea que no es nueva y que ya está implantada, por ejemplo, en el diseño del Eixample de Barcelona de Cerdà, a pesar de que en la práctica los planes de Cerdà con los interiores de manzana no pudieron cumplirse del todo.

David Sim aboga por cerrar los bloques de pisos, disponiendo así de espacio público de gran calidad donde poder desarrollar actividades de todo tipo aprovechando la ausencia de tráfico. Puede ser un espacio de encuentro para tomar un café, charlar, jugar sin riesgo o incluso como espacio de descanso del trabajo. El autor considera que este tipo de proyectos son altamente demandados por familias con hijos y permite desarrollar relaciones sociales basadas en la proximidad y la confianza mutua. El acceso a los patios debe facilitarse desde los bajos de cada bloque, mientras que el acceso desde el exterior se restringiría a comercios y restauración, con servicio en el patio trasero. Su diseño puede ser promovido desde gobiernos, como fue el caso del programa de patios verdes de Copenhague en los 90 (Green Courtyards), o bien de diseño colaborativo.

La segunda idea es que el diseño de los edificios puede proyectarse de manera progresiva. No es necesario que todo el bloque o manzana se construya a la vez. Desde este punto de vista, cada edificio puede desarrollar su propia estética y diseño. Uno de los

ejemplos más interesantes de creación de arquitectura con lógica de densidad es el modelo cooperativo de los Baugruppen alemanes. Según este modelo, la ciudad propone un plan para desarrollar proyectos, cada uno de manera individual, con especificaciones públicas básicas y con un precio mínimo de adquisición. Una vez vendido, los propietarios codiseñan la estructura del edificio y seleccionan los materiales. Claramente, se busca potenciar la especificidad de cada edificio.

La tercera idea desarrollada, muy sugerente, parte de la propuesta de buscar los usos mixtos en los edificios. Es decir, garantizar usos distintos para cada nivel, desde comercio, ocio o restauración en la planta baja a vivienda, oficina o formación en los intermedios y superiores. Esto debería permitir trabajar con distintos tamaños de planta. Así, para la defensa de los edificios con diversos usos, Sim reserva un papel relevante para las plantas bajas y los pisos superiores, algo ya habitual en las ciudades europeas que tradicionalmente han tenido alta densidad. Las plantas bajas, que pueden suponer alrededor de un 20 % de la superficie total, tienen como ventaja el hecho de disponer de acceso directo a la calle y los patios y de ser visibles para el viandante. Todo ello ofrece múltiples oportunidades para expandir sus usos en las aceras y construir espacios de socialización. Los pisos superiores también pueden suponer entre un 20 y un 25 % de la superficie total. Su principal atractivo reside en la posibilidad de romper con el diseño de las plantas intermedias, de crear terrazas más amplias y de disponer de más luz, lo que las hace enormemente atractivas.

Movernos y conectarnos en la ciudad

El modelo de movilidad y relación social (movernos y conectarnos) se basa en una simple asunción: el tiempo es limitado, pero idéntico para todo el mundo. Según la llamada fórmula de la felicidad, disponemos de 8 horas para dormir, 8 para trabajar y 8 para el resto de las actividades. Esas 8 actividades son cada vez más valiosas, pero quedan restringidas a causa del tiempo que empleamos en movernos de un lado a otro.

Sim defiende que la vida cercana es inherente a andar, facilitada por la morfología en forma de manzanas o cuadradas, el rápido acceso a la calle y la disponibilidad de servicios, ocio, cultura y formación a poca distancia.

Soft City resulta igualmente ilustrativo en este apartado, pues ofrece soluciones y diseños para incentivar los trayectos a pie y no penalizar el uso de espacio público por otros modos de transporte. Entre ellas cabe destacar la preferencia por suprimir todo objeto o señal vertical que dificulte el paseo; diseñar medianas que permitan cruzar calles y avenidas anchas sin necesidad de acelerar o correr; la continuidad de aceras en cruces entre dos calles o la ampliación de aceras en esquinas.

La movilidad que plantea Sim, como no podría ser de otro modo al trabajar en Copenhague, está claramente influida por la apuesta por la bicicleta para todos aquellos trayectos internos que no pueden realizarse a pie. Su defensa de la bicicleta es clara. Sin embargo, se desarrolla de manera poco extensa, debido a que es buen conocedor de que el consenso para este modo de transporte depende del diseño de una infraestructura ciclista segregada e interconectada que reduzca el riesgo de conflicto en el espacio público.

En tercer lugar, argumenta que el transporte público también es una pieza importante en el engranaje de la densidad. El modelo de ciudad que plantea ofrece acceso rápido y directo al transporte público, siguiendo el llamado modelo de Transit Oriented Development (TOD), en el cual las calles pueden ofrecer soluciones relativamente poco costosas para transporte accesible y a poca distancia de casa para un gran número de personas.

Éste sería el caso del centro de Berna o el rol emergente de los tranvías y las líneas de autobús.

El reto, en todo caso, no es elegir modos de transporte por principios, sino encontrar soluciones para reducir el tiempo de transporte y conectar a las personas, para lo cual continúan teniendo un papel fundamental las líneas de metro.

Conviviendo con el tiempo y el cambio climático

La arquitectura puede ser una gran aliada de la meteorología sin necesidad de grandes inversiones. El diseño de los edificios puede contener sencillas soluciones que reduzcan el gasto energético, aprovechando las horas de sol y mejorando la ventilación.

Sim considera que se debe incentivar el uso de espacios exteriores, independientemente de si nos encontramos en un país caluroso o más bien frío. Como dice un proverbio escandinavo: «No existe el mal tiempo, sólo la ropa equivocada».

Hay soluciones relativamente sencillas y poco innovadoras para dar respuesta a este reto: la fusión de la biodiversidad y el espacio público a través de árboles y bosque vertical; la instalación de terrazas verdes en los edificios; la orientación de balcones y terrazas al sol en las horas de mayor exposición; las medidas de las ventanas exteriores o el cierre de persianas.

Por otro lado, debido al progresivo cambio que supone la adaptación al cambio climático, las ciudades también pueden hacer más atractivo y accesible el acceso a ríos, lagos o canales allí donde hasta hace poco tiempo resultaba poco habitual bañarse. En *Soft City*, el autor nos ofrece varios ejemplos ilustrativos, especialmente en el caso de Berna.

Conclusión

Soft City: Building Density for Everyday Life es una lectura amena y atractiva que ayuda a comprender algunas tendencias en el diseño de nuestras ciudades. Se trata de un libro interesante, con un lenguaje al alcance de lectores con poco conocimiento en planeamiento urbano o arquitectura. Sin embargo, no ofrece una solución excesivamente innovadora, ya que su aproximación a la vida comunitaria está claramente influida por Jane Jacobs y Jan Gehl.

Por otro lado, su alegato en defensa de la vida en la densidad y la cercanía puede resultar excesivamente optimista y alejada del conflicto innato en la vida comunitaria. Su principal apuesta, el desarrollo de manzanas de edificios con patios de acceso comunitario, evoca soluciones plenamente vigentes en zonas residenciales alejadas del centro de las grandes ciudades o bien parcialmente abandonadas a lo largo de la historia reciente (caso del Plan Cerdà). Ahora bien, la lectura de esta sección es especialmente estimulante gracias a que está ilustrada de ejemplos reales. Sin embargo, parece sugerir una receta para barrios de nueva construcción, mientras que omite soluciones para barrios con escasas opciones de desarrollar interiores de calidad.

Por último, cierto es que el libro aporta soluciones destinadas a satisfacer intereses, identidades y realidades distintas propio del fenómeno urbano; ahora bien, adolece de referencias a los impactos de los proyectos o ejemplos planteados en cuanto a la homogeneidad social, el encarecimiento de la vivienda o la reducción del uso del vehículo privado. En este sentido, carece de una mirada geográfica, económica o sociológica.

Reflexión en tiempos de pandemia

En estos tiempos de pandemia, la ciudad ha sido objeto de múltiples reflexiones sobre su futuro y su atractivo. Cabe preguntarse cómo será la nueva vida en las ciudades post-COVID. Sin duda, la socialización, el distanciamiento social y el teletrabajo han influido en los municipios, tras las restricciones de movilidad y reunión; ello ha generado una tendencia, todavía no cuantificada, a trasladarse a entornos rurales o a zonas urbanas de menor densidad de población, buscando mejor calidad en las viviendas a menor coste o bien un estilo de vida con menor socialización.

Sin embargo, la larga duración de las restricciones parece comportar un crecimiento en el interés por mejorar la calidad del espacio público y de socialización. En este sentido, millones de personas, algunas de ellas en edades de riesgo, han visto los espacios públicos como principales aliados para reducir el riesgo de contagio en lugares cerrados, rebajar el riesgo de aislamiento y garantizar una mínima socialización y actividad física.

La COVID-19 y el mayor tiempo en casa también ha supuesto una paradoja en el comercio, pues se ha descubierto, en parte, el comercio de proximidad, especialmente el de alimentación, que ha salido fortalecido. Pero, por el contrario, la compra en línea, especialmente en grandes plataformas, también ha crecido de manera muy significativa.

Por otro lado, la pandemia ha puesto de relieve el elevado espacio dedicado al vehículo privado en nuestras ciudades. Las imágenes de calles vacías de coches y la creciente preocupación por reducir los riesgos de la contaminación en las ciudades pueden modificar percepciones sociales.

Todo ello puede consolidar iniciativas de sustitución del espacio dedicado al vehículo privado en las ciudades de todo el mundo. Algunas de ellas ya están en marcha, como por ejemplo la ampliación de carriles bici, las zonas de bajas emisiones, el cierre de calles en fin de semana o la transformación de plazas aparcamiento en terrazas y parques.

Por último, es interesante señalar los efectos que la pandemia ha tenido en el turismo. Incluso los efectos negativos, principalmente económicos, pueden verse parcialmente camuflados por la percepción de recuperación de la población local del espacio público y la transformación a través de nuevos usos.

* * *

David Sim es arquitecto, socio y director creativo de Gehl, donde ha trabajado durante más de quince años. Ha desarrollado herramientas de participación ciudadana y un enfoque de planificación centrado en las personas y marcos flexibles para el desarrollo. David es un educador consumado. Tras siete años en la Universidad de Lund reformando la educación arquitectónica hacia un enfoque más holístico, ha trabajado en numerosos planes, desde áreas de tránsito en Tokio hasta un marco de planificación urbana para la recuperación de la ciudad en Christchurch, Nueva Zelanda, después del terremoto de 2011. Actualmente estudia un plan maestro para St. Saveur (Lille, Francia).

Reseña de **Andreu Orte**, técnico Superior en la Diputación de Barcelona y doctor en Ciencias Políticas y Sociales.

