



## **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.**

ADMINISTRADOR

Daniel Fernández

CIF B65855868

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

[www.observatoriodli.com](http://www.observatoriodli.com)

ISSN: 2339-9562

D. Legal B.10113-2014



## Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

### | IDEAS DE INTERÉS |

#### EL IMPACTO DEL CONFINAMIENTO EN LA BRECHA DE APRENDIZAJE

Reseña de **Andreu Arenas** sobre «The Impact of Lockdown on The Learning Gap: Family and School Divisions in Times of Crisis».

#### EL SERVICIO MILITAR EN ESPAÑA: ¿CÓMO AFECTA A LA IDENTIDAD NACIONAL?

Reseña de **Antoni Italo de Moragas** sobre «Intergroup Contact and Nation Building: Evidence from Military Service in Spain».

#### LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA

Reseña de **Daniela Solà** sobre «Women's Representation in Politics: The Effect of Electoral Systems».

#### ¿LA SUPERVISIÓN POLÍTICA DE LA BUROCRACIA AUMENTA LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS LOCALES?

Reseña de **María Laffaire** sobre «Does Political Oversight of the Bureaucracy Increase Accountability? Field Experimental Evidence from a Dominant Party Regime».

### | LIBRO DEL MES |

#### CIVILIZACIÓN Y METRÓPOLIS

*Metrópolis: Una historia de la ciudad, el mayor invento de la humanidad*, Ben Wilson.





Estimados lectores,

Vaya por delante nuestra más calurosa bienvenida a este nuevo año 2023, para el que les deseamos lo mejor.

En nuestro empeño por divulgar y aportar ideas para las políticas locales, y con la intención de que éstas se desarrollen siempre centradas en la mejora de nuestra sociedad, en este primer número de la temporada traemos cuatro ideas muy diferentes que, a la vez, tratan temas muy importantes.

La primera de ellas estudia el impacto del confinamiento que sufrimos en los primeros meses de la pandemia de la COVID-19 en el desempeño educativo de los niños de entre 3 y 18 años en Cataluña. Los resultados muestran respuestas muy dispares, especialmente debido a los diferentes tipos de entornos sociales y escolares. En la segunda idea, analizamos un estudio sobre cómo el contacto entre personas de distintas comunidades autónomas afecta a la identidad nacional. Aquellos a quienes se les asignó realizar el servicio militar obligatorio en otra comunidad se sienten más españoles que los que lo hicieron en su comunidad de origen; y, además, tienen menor probabilidad de votar a partidos independentistas y participan más en las elecciones generales.

En tercer lugar, proponemos un artículo muy novedoso, basado en métodos econométricos rigurosos, sobre cómo los sistemas electorales afectan a la participación de las mujeres en la política en el contexto de las elecciones municipales españolas. Y finalmente, la cuarta idea trata sobre si la capacidad de los funcionarios políticos de supervisar las burocracias locales puede determinar la calidad de los servicios públicos, a partir de un estudio realizado sobre datos extraídos en Uganda.

Destacamos también nuestro libro del mes: *Metrópolis*, de Ben Wilson. Una curiosa historia sobre las ciudades, que han sido y son el germen de gran parte de las revoluciones políticas, sociales, comerciales, científicas y artísticas de la humanidad.

Confiamos en que estas ideas sean de su interés y en que ayuden a un 2023 mejor.

**El editor**

## EL IMPACTO DEL CONFINAMIENTO EN LA BRECHA DE APRENDIZAJE

- **Publicación:** «The Impact of Lockdown on The Learning Gap: Family and School Divisions in Times of Crisis». Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11159-020-09860-z>
- **Autores:** **Xavier Bonal** y **Sheila González**, profesores e investigadores en el Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- **Síntesis:** **Andreu Arenas**, doctor en Economía, profesor lector en el Departamento de Economía de la Universitat de Barcelona e investigador en el Instituto de Economía de Barcelona.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Esta investigación estudia el impacto del confinamiento en el desempeño educativo de niños entre 3 y 18 años en Cataluña. Mediante una encuesta on-line en marzo de 2020, los autores recopilan respuestas de más de 35 000 familias. Los resultados muestran respuestas muy dispares entre familias de distinto tipo. La experiencia de aprendizaje durante la pandemia se deterioró más en escuelas públicas y en familias con niveles más bajos de capital económico, social y cultural.*

Una de las grandes preocupaciones acerca de los efectos de la pandemia desde su inicio ha sido el efecto sobre el desempeño educativo de los alumnos, así como la potencial desigualdad entre familias y escuelas. Algunos estudios, como el documento de trabajo de la OCDE elaborado por los economistas Eric Hanushek y Ludger Woessman, estiman que los alumnos de primaria que estuvieron afectados por el confinamiento (que a su vez afectó a su nivel de conocimientos y competencias) podrían experimentar una reducción de ingresos del 3% a lo largo de su vida. Igualmente, estiman que la pandemia podría costar a los países de la OCDE hasta un 1,5% de crecimiento anual en desempeño educativo en lo que resta de siglo.

Estas cifras son sólo estimaciones, pero subrayan la importancia de aprehender hasta qué punto –y para quién– la pandemia afectó en la educación en España. Es importante recordar que el cierre de escuelas en nuestro país duró, en la mayoría de las comunidades, desde marzo hasta junio de 2020, justo cuando empezaron las vacaciones escolares, lo que supuso que los alumnos estuvieran alejados de la escuela durante seis meses reales, hasta septiembre de 2020. Para tratar de responder a esta pregunta y medir los efectos más inmediatos de la pandemia, los investigadores Xavier Bonal y Sheila González plantearon una encuesta *on-line* en marzo de 2020.

En los primeros meses, el cierre de las escuelas supuso una reducción en el horario lectivo y, en consecuencia, una reducción en el tiempo de aprendizaje (además de un deterioro importante en la calidad de las horas lectivas, dado que la posibilidad de aprender de los compañeros de clase prácticamente desapareció). Esto es importante porque, más allá de la evidencia concreta de lo que supuso la pandemia, hay un gran número de estudios acerca de los cambios de conocimientos y competencias durante las vacaciones de verano (u otros periodos de interrupción lectiva, tales como huelgas de profesores o cierres de escuelas por causas climáticas), que suelen demostrar un deterioro del aprendizaje y, sobre todo, un aumento de la brecha entre alumnos de entornos socioeconómicos más o menos desfavorecidos.

Por tanto, aunque la pandemia tiene una serie de idiosincrasias indiscutibles, la pregunta que se plantea el artículo cuenta con una serie de antecedentes que permiten a los autores formular

hipótesis concretas e interpretar los resultados. En concreto, el papel de la escuela como un elemento de equilibrio que compensa las desigualdades en el día a día familiar. Una de las grandes incógnitas es hasta qué punto la instrucción *on-line* puede ejercer ese rol. Uno de los obstáculos más evidentes es la desigualdad de infraestructuras, tanto a nivel tecnológico como meramente de espacio. También se debe sumar el impacto desigual de la pandemia sobre la ocupación de los progenitores de los alumnos: la posibilidad de teletrabajar y prestar atención a la educación de los hijos, combinada con un menor riesgo de infección o el estrés provocado por una caída de ingresos, son factores previsiblemente importantes. Otro elemento importante fue el rápido desenlace de los acontecimientos: la pandemia fue un *shock* muy repentino y, pese a que las consejerías de educación respondieron con unas pautas generales, los autores documentan que el seguimiento de esas pautas y la creatividad de las respuestas de las escuelas fue, por el contrario, muy heterogéneo.

El trabajo de campo del estudio se basa en las respuestas a una encuesta *on-line* entre el 26 y el 30 de marzo, dirigida a familias con hijos entre tres y dieciocho años, incluyendo por tanto preescolar (3 a 5 años), primaria (6 a 12 años), secundaria obligatoria (13 a 16 años) y secundaria postobligatoria (17 y 18 años). Constaba de 78 preguntas, divididas en dos grandes bloques. El primero trataba de entender las circunstancias materiales y tecnológicas con las que la familia había actuado en el confinamiento. El segundo buscaba la efectividad de la enseñanza *on-line* durante ese periodo: contacto con los profesores, tareas y organización del horario diario, lectivo y extraescolar. Además, la encuesta recogía variables demográficas claves para poder analizar las respuestas sustantivas y educativas en clave de desigualdad. Un aspecto muy destacable es la gran muestra que obtuvo (alrededor de 40 000 familias, correspondiente a 60 000 niños/niñas), indicio de la preocupación social acerca de la pérdida de aprendizaje a causa de la pandemia. La tasa de respuesta entre la población con un mayor nivel de estudios fue ligeramente superior a la media, por lo que los autores han ajustado sus estimaciones para que dicha sobrerrepresentación no sesgue los resultados.

Éstos muestran que buena parte de las familias de renta más baja (un 25 %) tenía acceso a solamente un aparato digital, lo que dificultó la calidad de seguimiento de la enseñanza *on-line*. Entre las familias de renta más baja, un 5 % disponía de solamente un teléfono y/u ordenador.

Para sintetizar las oportunidades de aprendizaje, los autores construyen un índice de 0 a 100 puntos, y encuentran que un 30 % de los alumnos dedicaban menos de una hora al día a tareas escolares y prácticamente no se comunicaban con los profesores. Por otra parte, un 10 % dedicaban más de cuatro horas al día a tareas escolares y estaban en contacto constante con los profesores. Para el primer grupo, el índice toma un valor de 0; para el segundo, un valor de 100, y, para los alumnos en casos intermedios, valores intermedios.

El cálculo del índice, además de ser un ejercicio interesante de síntesis, permite cuantificar qué factores están asociados a una mayor oportunidad de aprendizaje. Los autores validan el índice evidenciando que las oportunidades de aprendizaje correlacionan con un mayor acceso a dispositivos digitales, con la edad, con el estatus de (no)inmigrante y con la renta. También demuestran que los alumnos de escuelas privadas y concertadas tienen oportunidades de aprendizaje mucho mayores. En parte, los autores atribuyen esta diferencia a que las escuelas públicas se quedaron completamente paradas durante las dos primeras semanas del estado de alarma, mientras que las privadas o concertadas, más dependientes de los ingresos de las cuotas, sufrieron un parón mucho más suave o inexistente. Por último, los resultados también muestran como las familias con padres con niveles educativos más bajos tuvieron más dificultades.

En conclusión, la digitalización y la flexibilidad organizativa en cada escuela fueron dos grandes mecanismos a través de los cuales las familias con rentas más elevadas pudieron capear mejor la

pérdida de oportunidades de aprendizaje repentina que supuso el cierre de los centros escolares. Los resultados muestran que la pandemia ha supuesto un desafío enorme en cuanto a la desigualdad educativa; un desafío al que se debe responder con recursos, información y seguimiento de tal desigualdad. Y, además, también queda clara la desigualdad en la digitalización de las familias, así como la importancia de que en situaciones de emergencia se tomen decisiones rápidas de forma efectiva para las familias con menos recursos, aunque el mercado no proporcione los incentivos para hacerlo.

## EL SERVICIO MILITAR EN ESPAÑA: ¿CÓMO AFECTA A LA IDENTIDAD NACIONAL?

- **Publicación:** «Intergroup Contact and Nation Building: Evidence from Military Service in Spain», en *Journal of Public Economics*, 201, 104477, 2021. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272721001134>
- **Autores:** **Julio Cáceres-Delpiano**, profesor de Economía en la Universidad Carlos III de Madrid; **Antoni Italo de Moragas**, profesor titular en CUNEF; **Gabriel Facchini**, profesor en la Royal Holloway University, e **Ignacio González**, profesor en la American University.
- **Síntesis:** **Antoni Italo de Moragas**, doctor en Economía por el European University Institute y profesor del Departamento de Economía de CUNEF Universidad.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*El artículo analiza cómo el contacto entre personas de distintas comunidades autónomas afecta a la identidad nacional. Los autores hallan que aquellas personas a quienes, mediante un sorteo, se les asignó realizar el servicio militar obligatorio en otra comunidad autónoma se sienten más españolas que aquellas que lo hicieron en su comunidad de origen. Además, tienen menor probabilidad de votar a partidos independentistas y participan más en las elecciones generales. En definitiva, el artículo evidencia que el contacto entre personas de diversos territorios reduce la polarización en la sociedad.*

El historiador y politólogo Benedict Anderson definió la nación como una «comunidad imaginada»: una comunión entre gente que no se conocen los unos a los otros, pero que se ven a sí mismos como miembros del mismo grupo. Ese sentido de pertenencia parte de la creencia de que hay una historia y un conjunto de características comunes que los constituyen en una comunidad con intereses y objetivos compartidos, con independencia de las diferencias regionales y sociales de cada uno de los miembros. Este artículo que traemos a colación plantea cómo se genera ese sentido de pertenencia y, en concreto, si el contacto entre personas de distintas regiones de un mismo país ayuda a que los individuos desarrollen un sentimiento de pertenencia a la comunidad imaginaria de Anderson: una identidad nacional.

El mayor desafío para estudiar el efecto del contacto intergrupar sobre la identidad nacional es que dicho contacto no suele ser aleatorio; la gente que tiene mayor contacto con personas de otros grupos suele ser también la que ya tenían menos prejuicios hacia ellas. Pensemos, por ejemplo, en un catalán con muchos amigos de Madrid. Es posible que se sienta más español que otros catalanes, pero no podemos saber si es por el contacto con estos amigos o, por el contrario, si la razón por la que tiene tantos amigos en Madrid es precisamente porque ya se sentía español antes. ¿Cómo medir, por tanto, el efecto del contacto? Los autores solventan esta dificultad utilizando el servicio militar obligatorio español como experimento natural, ya que éste forzaba a personas de regiones distintas a convivir durante un año.

Entre 1987 y 1991, una lotería nacional determinaba el destino del servicio militar de los jóvenes españoles. En la práctica, esto implicaba que individuos de una misma provincia acababan haciendo la mili en diferentes destinos por puro azar. Dado que la asignación estaba diseñada para que la mayor parte de reclutas se quedara en su comunidad autónoma, quienes partían a otra región estaban más expuestos al contacto con jóvenes de zonas diversas que quienes no se movían de su propia comunidad. Cruzando los resultados de esta lotería con encuestas del CIS actuales, los au-

tores han calculado cuál es el efecto, a largo plazo –veinticinco años después de que se diera por no obligatorio el servicio militar–, de haber ido a la mili en una comunidad autónoma diferente.

El primer resultado que hallan es que quienes realizaron el servicio militar fuera es más probable que tengan amigos, o incluso pareja, nacidos en una comunidad autónoma distinta a la suya. Este hecho aumenta, por tanto, el contacto con personas de otras regiones mucho más allá del año de servicio militar.

El segundo resultado es que el servicio militar fuera de la localidad natal otorga mayor identidad española, en detrimento de la identidad regional. El efecto, sin embargo, depende de la comunidad autónoma de origen. Quienes pasan a sentirse más españoles son precisamente aquellos procedentes de las comunidades con fuertes nacionalismos periféricos (Cataluña, Galicia, País Vasco y Navarra). En cambio, a los procedentes del resto de España, el destino del servicio militar no parece afectar en su identidad nacional. Este resultado contribuye a la construcción nacional por dos razones: en primer lugar, la identidad española aumenta precisamente en aquellas regiones donde lo regional pone en peligro la construcción de la nación; en segundo lugar, porque no perjudica al nacionalismo en regiones que ya presentan altos niveles de identidad española, evitando una mayor polarización entre regiones con identidad española débil y fuerte.

En tercer y último lugar, la investigación concluye que el aumento de identidad nacional tiene implicaciones electorales. Las personas destinadas a otra comunidad autónoma tienen menor probabilidad de votar a un partido independentista que aquellos que obtuvieron destino en su propia comunidad. Además, éstas también se abstienen menos en las elecciones generales, lo cual indica un mayor compromiso con la nación.

En definitiva, el artículo demuestra que la distribución de jóvenes de distintas comunidades autónomas en todo el territorio español contribuyó a la formación de una identidad nacional compartida en España. Conviene destacar que estos efectos no están directamente relacionados con el servicio militar, de forma que es de esperar que se pudieran lograr resultados similares con otras políticas ajenas al ejército, siempre que incluyeran mayor movilidad geográfica de los jóvenes, como por ejemplo las políticas que promueven programas de intercambio educativo. Entre el 2000 y el 2013, los universitarios españoles pudieron disfrutar de las becas Séneca, que buscaban el intercambio de estudiantes entre universidades españolas. A la luz de los resultados, recuperar dichas becas podría fortalecer la identidad nacional. Asimismo, si se quiere consolidar la identidad europeísta, sería oportuno reforzar el programa Erasmus, que, desde 1987, ha permitido que más de 12 millones de jóvenes europeos estudien y vivan en otro país de la Unión.

En conjunto, las políticas que permiten a las personas conocerse mejor y relacionarse entre ellas ayudan a crear identidades compartidas. Dada la creciente preocupación que existe en estos momentos por la polarización en España y otras sociedades avanzadas, estos datos son de particular relevancia.

## LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA

- **Publicación:** «Women's Representation in Politics: The Effect of Electoral Systems», en *Journal of Public Economics*, 198, 104399, 2021. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272721000359>
- **Autores:** **Martín Gonzalez-Eiras**, profesor asociado en la Universidad de Bolonia, y **Carlos Sanz**, economista investigador en el Banco de España.
- **Síntesis:** **Daniela Solá**, estudiante de doctorado en Economía en el CEMFI.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Este artículo estudia cómo los sistemas electorales afectan en la participación de las mujeres en la política en el contexto de las elecciones municipales españolas. La ley española exige que los municipios sigan uno de dos sistemas electorales: uno de listas cerradas en el que los votantes eligen una lista de partidos, u otro de lista abierta en el que los votantes eligen candidatos. Basándose en métodos econométricos rigurosos, los autores encuentran que el sistema de lista cerrada aumenta la proporción de mujeres entre candidatos, concejales y alcaldes. Adicionalmente, se desarrolla un modelo económico que permite evaluar tres potenciales mecanismos que podrían explicar los resultados: diferencias de género en la oferta de candidatos entre los sistemas electorales, sesgo de votantes y sesgo de partido.*

Las mujeres están menos representadas en política. Como dato: ocupan sólo el 25 % de los escaños legislativos en las asambleas nacionales. Debido a esto, varios países han introducido cuotas de género. Existe un consenso para que las cuotas logren aumentar la participación femenina en la política, pero también presentan inconvenientes. Como alternativa para aumentar la representación femenina, se ha sugerido la reforma del sistema electoral, y por esto este artículo evalúa el impacto que los sistemas electorales pueden tener en la representación de las mujeres en la política.

El estudio, basado en las elecciones municipales españolas, se centra en el hecho que los municipios siguen distintos sistemas electorales dependiendo del número de habitantes. Los municipios con más de 250 habitantes deben utilizar un sistema de representación proporcional de lista cerrada (LC); los que tienen 250 habitantes o menos deben utilizar un sistema de lista abierta (LA), en el que los electores pueden votar hasta por cuatro candidatos individuales del mismo o diferentes partidos, y luego el consejo debe elegir un alcalde entre los concejales. En el sistema de LC sólo se puede seleccionar concejales que estén en la parte superior de la lista del partido político, mientras que en LA cualquiera puede ser elegido. En el sistema de LC, los votantes saben previamente qué candidato puede ser alcalde, mientras que, en LA, el alcalde es elegido después de la votación. Por lo tanto, los dos sistemas difieren en dos dimensiones: (1) la regla para elegir a los concejales y (2) la regla para elegir al alcalde.

Este contexto permite obtener estimaciones creíbles de los efectos causales del sistema electoral en la representación de las mujeres en la política. Se compara la representación de las mujeres entre los municipios que tienen entre 100 y 250 habitantes (LA) y entre los que tienen entre 250 y 400 habitantes (LC). El supuesto de identificación consiste en que los dos grupos no difieren en características, aparte del sistema electoral, que puedan afectar a la participación de las mujeres en la política. Hay alrededor de 2400 municipios en España que con entre 100 y 400 habitantes, y se han utilizado datos de cinco años electorales (2003, 2007, 2011, 2015 y 2019).

En primer lugar, se analiza la proporción de mujeres candidatas, concejalas y alcaldesas por año y sistema electoral. En promedio, el 26,2 % de los candidatos, el 23,2 % de los concejales y el 16,3 % de los alcaldes son mujeres. Hay tres factores destacables: en primer lugar, las mujeres están más presentes entre las candidatas que entre las concejalas y alcaldesas; en segundo lugar, la representación de las mujeres ha aumentado significativamente a lo largo de los años; y, en tercer lugar, las mujeres están más representadas en el sistema de LC que en el de LA.

Según las principales estimaciones, el LC aumenta la proporción de candidatas en 4,1 puntos (equivalente a un aumento relativo del 15,7%), y en 4,8 la de concejalas (equivalente a un aumento relativo del 22,5 %). A su vez, se evidencia que el sistema LC aumenta la proporción de alcaldesas en 7,1 puntos (aumento relativo del 45,1 %). Estas estimaciones son estadísticamente significativas, aunque cabe mencionar que no son válidas para municipios pequeños.

Para estudiar qué impulsa estos efectos, los autores desarrollan un modelo que les permite estimar estructuralmente el peso relativo de tres posibles mecanismos: diferencias de género en la oferta de candidatos, sesgo electoral y sesgo de partido. Los resultados indican que ningún mecanismo por sí solo es capaz de explicar la totalidad de la evidencia empírica hallada. Así, los autores concluyen que los resultados se explican mejor por la combinación de los efectos de la oferta y el sesgo de los partidos, mientras que el sesgo de los votantes no parece ser relevante.

Después, los resultados son evaluados en dos contextos alternativos: (i) bajo una regla alternativa de selección de alcaldes en el sistema de LA, y (ii) municipios españoles más grandes:

- Para cuantificar el efecto de la regla de selección de alcaldes, se realiza un ejercicio de simulación, tal que el concejal más votado del partido mayoritario siempre se convierte en alcalde en el sistema de LA. Los resultados indican que esto aumentaría la diferencia en la proporción de candidatas y concejalas entre sistema electorales con LA y LC, pero reduciría significativamente la diferencia en la proporción de mujeres alcaldesas. Con ello se resalta la importancia de considerar ambos aspectos del sistema electoral, las reglas para elegir concejales y alcaldes, en el momento de evaluar sus implicaciones.
- En municipios pequeños, en promedio, la población es más adulta y más conservadores que en los municipios mayores. Los autores argumentan que es razonable esperar que las diferencias de oferta sean menores en los municipios más jóvenes y menos conservadores. Sus resultados indican que, en los municipios más grandes, donde es probable que se reduzcan las diferencias de oferta, el sistema electoral de LC tendría un menor efecto, pero aún daría lugar a una mayor proporción de alcaldesas.

Por otro lado, los resultados del modelo indican que, en sistemas con LC (LA), las alcaldesas son en promedio 3,5 % (8,8 %) más competentes que su contraparte masculina. Esto se debe a que, si los partidos están sesgados, las mujeres que compiten contra los hombres sólo ganan cuando son significativamente más competentes. Aunque los autores no prueban directamente esta predicción del modelo, presentan algunas correlaciones claras: se observa que el 9,7 % de los alcaldes tienen un título universitario, pero esta cifra es del 16,7 % para las alcaldesas.

Este documento tiene dos implicaciones relevantes. En primer lugar, el sistema electoral puede tener un impacto importante en la representación de las mujeres para los cargos de elección directa e indirecta; es decir, concejalas y alcaldesas, respectivamente. Y segundo, el modelo indica que, para aumentar la representación de las mujeres, es importante considerar no sólo el sistema para elegir a los concejales, sino también la regla de designación de alcaldes. En el contexto estudiado, dos formas de aumentar la representación de las mujeres serían: primera, ampliar el uso del sistema de LC, y segunda, cambiar la regla de selección de alcaldes en el sistema de LA, de modo que el alcalde sea siempre el candidato más votado del partido mayoritario.

## ¿LA SUPERVISIÓN POLÍTICA DE LA BUROCRACIA AUMENTA LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS LOCALES?

■ **Publicación:** «Does Political Oversight of the Bureaucracy Increase Accountability? Field Experimental Evidence from a Dominant Party Regime», en *American Political Science Review*, 1-17, 2022. Disponible en:

<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/does-political-oversight-of-the-bureaucracy-increase-accountability-field-experimental-evidence-from-a-dominant-party-regime/AC27020BB300F34C70380C5AA1BF77F1>

■ **Autora:** Pia Raffler, profesora lectora de Gobierno en la Universidad de Harvard.

■ **Síntesis:** María Laffaire, magíster en Políticas Públicas y Econometría e investigadora en KSNET.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*La capacidad de los funcionarios políticos de supervisar las burocracias locales puede determinar la calidad de los servicios públicos. Esta hipótesis se prueba a través de una intervención para aumentar las capacidades de monitoreo de la gestión burocrática por parte de políticos locales en Uganda. El estudio encuentra que, en efecto, hay resultados significativos, pero sólo en áreas donde los líderes políticos locales pertenecen a partidos políticos distintos al gobierno central.*

La literatura especializada entiende que la rendición de cuentas es un mecanismo fundamental para asegurar la calidad de un gobierno en cuanto a capacidad de prestación de servicios. Este mecanismo se da en dos niveles: por un lado, la responsabilidad de los políticos frente a sus constituyentes, y, por el otro, la responsabilidad de los funcionarios técnicos de las burocracias para con los funcionarios políticos. Este estudio que analizamos se concentra en esta segunda relación, mucho menos estudiada, aunque, sin embargo, fundamental para entender los procesos por los cuales las políticas públicas logran los efectos deseados.

Las intervenciones que apuntan a mejorar la capacidad de la ciudadanía de conocer y controlar las acciones políticas para incentivar mejoras en la calidad de los servicios públicos han tenido resultados inconsistentes. La innovación de este trabajo es precisamente que se trata del primer experimento centrado en probar la rendición de cuentas interna de la burocracia hacia los políticos electos. Así se comprueban dos hipótesis al mismo tiempo: si con más y mejores herramientas de control los políticos locales son capaces de mejorar la implementación de políticas públicas, y si este proceso se encuentra mediado por las dinámicas de alineación política entre gobiernos locales y gobiernos centrales.

Nos hallamos, pues, ante un estudio de relevancia por tres puntos principales.

- Primero, estudia los determinantes de la calidad de los gobiernos locales en sistemas de gobierno descentralizado, donde se delegan responsabilidades de servicios gubernamentales fundamentales, como la salud y la educación, a los niveles locales.
- Segundo, estudia la relación entre los funcionarios políticos electos y los funcionarios técnicos o burócratas, que es una dinámica fundamental en cualquier democracia moderna. En este sentido, la literatura al respecto presenta dos hipótesis contradictorias sobre la relación entre estos dos actores. Algunos trabajos argumentan que las burocracias deben contar con cierta independencia de los políticos electos para poder asegurar la continui-

dad de su trabajo y evitar el clientelismo y la búsqueda de renta privada por parte de los políticos. Por otro lado, sin embargo, existen argumentos a favor de que los funcionarios políticos tengan capacidad de control sobre la burocracia, de manera que puedan mejorar la respuesta de los gobiernos en términos de los servicios que ofrecen a sus ciudadanos.

- Y tercero, la importancia de este trabajo es la incorporación de la dinámica de alineaciones partidarias para entender la relación entre funcionarios técnicos y políticos. La hipótesis es que, en contextos donde los partidos políticos centrales tienen el control sobre la burocracia, los políticos locales de partidos distintos al central tendrán mayores incentivos para controlar las burocracias locales, dado que están ejerciendo su poder sobre partidos opositores.

Para poner a prueba este conjunto de hipótesis, se ha hecho este estudio en Uganda, gobernada por un partido hegemónico; es decir, un partido que se mantiene en el poder de manera continua a pesar de haber elecciones regulares en las que participan otros partidos políticos. El objetivo consistió en aumentar la capacidad de los políticos locales (concejales), para comprobar y controlar el rendimiento de sus burocracias mediante dos componentes: (i) un taller enfocado en la división de responsabilidades entre burócratas y políticos, mejorar los conocimientos sobre presupuestos locales, información financiera, acceso a la información y control de ejecución física de proyectos; y (ii) la provisión de información presupuestaria y financiera local presentada de manera no técnica y regular.

Para poder evaluar los resultados se implementó lo que es conocido como un experimento o ensayo aleatorizado controlado (*randomized control trial*, RCT por sus siglas en inglés), que permite atribuir causalidad a los efectos observados y distinguirlos de otros producidos por la casualidad o el simple paso del tiempo. Para esto, es necesario asignar el tratamiento de manera aleatoria entre un grupo general y un grupo de control, de manera que, al compararlos, las diferencias podrán ser entendidas como los efectos de la intervención. En este caso, se dividió a 260 subcondados de 28 distritos de Uganda entre tratamiento y control y se invitó a todos los concejales de dichos subcondados a participar en los talleres de capacitación y en la recepción de información de sus territorios. En total, se analizó el comportamiento de 2365 políticos electos, en distritos alineados o no alineados políticamente con el gobierno central, de manera que se pudieran analizar de manera diferencial los efectos en cada contexto.

Los resultados se miden en tres niveles, que agregan a la comprensión de los mecanismos por los cuales la capacitación y el acceso a la información presupuestaria pueden resultar en la mejora de la calidad de gobierno. Primero, el cambio en conocimiento sobre mecanismos de control; segundo, el cambio de comportamiento en cuanto a medidas de control, y tercero, la calidad de la provisión de servicios.

El primer nivel de resultados es el de verificación de conocimiento de los concejales sobre presupuesto y mecanismos de rendición de cuentas, que mediaría entre la intervención y la mejora de los servicios públicos. El conocimiento fue medido mediante una serie de preguntas, a partir de las cuales se confeccionó un índice que reveló que los concejales en territorios tratados cuentan con más conocimientos que los que se hallan en los territorios no intervenidos, por unas diferencias pequeñas pero estadísticamente significativas.

En segundo lugar, el cambio de comportamiento en cuanto a medidas de control y monitoreo sobre la burocracia se midió mediante un índice que tiene en cuenta tres dimensiones: los esfuerzos de monitoreo –entendidos como pedidos de información y visitas a proyectos–; el efectivo acceso a información y las repercusiones o medidas correctivas tomadas, como pedidos de rectificación de trabajos, retención de pagos o inicio de investigaciones. En esta instancia, el efecto encontrado también es positivo, amén de significativo estadísticamente en el índice agregado de es-

tos tres componentes y en los primeros dos subcomponentes, pero no en el subcomponente de repercusiones. Se registra que los concejales participantes aumentan en 27 % los pedidos de documentos financieros y en un 15 % el acceso a estos documentos.

Al analizar los posibles efectos heterogéneos de la intervención de acuerdo con la alineación política de los territorios, se encuentra que, en territorios alineados con el gobierno central, las acciones de control y monitoreo de los políticos no varían de manera significativa. Es decir, que la intervención no cambia las actitudes de control burocrático de los concejales en territorios cuyo signo político mayoritario sea el mismo que el del gobierno central. En cambio, en distritos opositores los efectos son mayores. En estos casos, el número de documentos pedidos aumento en un 65 %, los accesos crecen un 51 % y el número de proyectos con repercusiones tomadas ascendió en un 38 %. Esto resulta en una diferencia de efectos de tratamiento significativa entre territorios alineados y no alineados políticamente con el gobierno central.

Finalmente, el objetivo último de la intervención –entender si el incremento en la capacidad de control político sobre las burocracias resulta en mejores servicios– se calculó a través de encuestas de satisfacción a actores interesados, sobre todo a personal educativo y de centros de salud. En este sentido, la satisfacción con la calidad de la implementación de los proyectos locales aumentó significativamente entre los subcondados no alineados, pero no en los alineados.

En conclusión, los mecanismos por los cuales algunos gobiernos locales son capaces de proveer mejores servicios públicos a sus ciudadanos en sistemas descentralizados están mediados por la capacidad de control político sobre las burocracias locales y los incentivos para ejercerlo. Este trabajo encuentra que ambos aspectos son necesarios para la descentralización de responsabilidades y funciones, aunque sean costosas para los políticos, dado que implican conocimiento y cambio de actitudes propias y ajenas, con posibles repercusiones en sus propias carreras.

Estas relaciones a nivel local parecen ser determinantes para la calidad de servicios públicos y, por lo tanto, se deben fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, teniendo en cuenta las estructuras políticas y partidarias. Por último, también es importante remarcar que en los casos donde existe el incentivo y la capacidad del ejercicio de control, estos mecanismos resultan en la mejora de la ejecución de los proyectos locales y de la satisfacción de otros actores interesados, demostrando que la rendición de cuentas efectiva mejora la calidad de gobierno.

## CIVILIZACIÓN Y METRÓPOLIS

---

Por **Andreu Orte**.

Las ciudades han estado tradicionalmente habitadas por una minoría, pero han generado gran parte de las revoluciones políticas, sociales, comerciales, científicas y artísticas de la humanidad. Ben Wilson lleva a cabo un viaje de 7000 años por las principales metrópolis para aprender, a través de su historia, la historia completa de las civilizaciones. Se trata de un recorrido por decenas de ciudades, analizando tanto sus efectos positivos como los negativos. En aquello que se ve y lo que es invisible.

Las ciudades representan, en términos de superficie, un porcentaje inferior al 3% del planeta. Sin embargo, concentran actualmente más de la mitad de la población mundial y el 70% del PIB. Las ciudades son fuentes de riqueza, de pobreza y de atracción de migraciones internas e internacionales.

Los datos publicados por UN Habitat en sus informes ponen de manifiesto que las urbes concentran más del 70% de las emisiones de efecto invernadero, consumen el 66% de la energía y producen un 70% de los residuos a escala global. El fenómeno de las megaciudades continuará existiendo, especialmente en Asia y África. Y, además, las ciudades del siglo XXI se erigen como líderes para transformaciones de las economías y reivindican un papel político en la agenda de los Estados, y es especialmente importante su papel como actores clave para la mitigación del cambio climático.

En *Metrópolis: Una historia de la ciudad, el mayor invento de la humanidad*, Ben Wilson disecciona la evolución del fenómeno urbano a través del tránsito por más de una docena de ciudades que han pasado a la historia por su innovación e influencia. Lo hace desde una visión optimista de la ciudad, incluso en ocasiones excesiva, que lleva a pensar que las situaciones de declive se explican por factores externos a las propias ciudades. Así, las ciudades son, según Ben Wilson, el gran invento de la humanidad, y no existe hoy en día una alternativa realista en un mundo globalizado, porque la historia de la humanidad se explica a través de las ciudades.

Ben Wilson completa un ensayo de alto interés y calidad, basándose en fuentes de información de origen distinto, en las que predominan las secundarias e históricas. A medida que avanza el libro, se incorporan otras fuentes, como la literatura y el cine, por ejemplo para el caso de la Nueva York del primer tercio del siglo XX.

En cada capítulo de *Metrópolis*, el lector recibe nueva información sobre el origen de grandes descubrimientos e innovaciones de la humanidad. Las ciudades mesopotámicas, en la actual Irak, o las del valle del Indo, hoy Pakistán y Afganistán, suponen el punto de partida de un viaje desde el 5000 a. C. Son estas ciudades las precursoras de soluciones de vital importancia en la construcción, la escritura y el comercio, que resultan sorprendentes desde una visión eurocentrista, al ser popularmente atribuidas a Egipto, Grecia o Roma.

La estructura de la obra es temporal, y una o varias ciudades son destacadas en cada capítulo a partir de un tema general que no es común. En este sentido, el autor decepciona a los que busquen un concepto general o un estudio comparado entre las principales ciudades que se incluyen. No se trata de un libro sobre urbanismo, ni sobre política o historia militar de las ciudades. Ni siquiera es una apuesta por radiografiar a la ciudad a través de la vida de personas ilustres. Por el contrario, Wilson identifica un elemento

característico que conecta a la ciudad con sus habitantes y, a partir de esos rasgos, incorpora información que permite al lector transportarse al funcionamiento orgánico de las urbes. Con esta estrategia narrativa, se tiene la sensación de estar leyendo catorce ensayos relativamente autónomos entre sí.

Sin embargo, resulta interesante extraer de los catorce capítulos varias ideas que sí aparecen de manera recurrente a lo largo del libro.

### **Las ciudades como origen de innovaciones**

La resolución de problemas avanzados se conforma como uno de los principales elementos comunes del libro. En todos los capítulos se vislumbran grandes respuestas como resultado de la concentración de población y de conocimiento en las ciudades. Por ejemplo, las antiguas metrópolis de Mesopotamia y del valle del Indo debieron responder a grandes desafíos naturales, como la escasez de agua, con el desvío de ríos y la canalización y gestión de residuos aprovechando la pendiente natural. Y no fue hasta prácticamente dos mil años después cuando esas innovaciones fueron mejoradas.

Otro ejemplo destacado se encuentra en la forma en que las ciudades se adaptaron en el urbanismo y el espacio público. Las ágoras griegas y los foros romanos se consolidaron como solución para dar respuesta a funciones cívicas, políticas, comerciales y religiosas. En cuanto a la estructura de las calles, la ciudad hipodámica, en su momento, fue una innovación y ha tenido una gran influencia hasta nuestros días.

### **El comercio**

En *Metrópolis* se nos dan a conocer las principales ciudades de referencia de cada época, aquellas que han sido referentes por el comercio y la transmisión de conocimiento. Es especialmente reconocida la voluntad de la civilización griega de intercambio comercial y apertura al mar, como también lo fue en su momento Alejandría, centro de conocimiento gracias a su biblioteca.

La ciudad comercial moderna coincide con el auge de la Liga Hanseática y de Venecia, sin olvidar el papel de las urbes asiáticas y de aquellas resultantes del comercio internacional en los siglos XVI y XVII. En todo caso, el comercio en aquel tiempo, como lo fue en los años de esplendor de la Liga Hanseática (Lübeck), Venecia o Lisboa, se basaba a su vez en una potente estructura militar que garantizara la supremacía.

En las ciudades del siglo XXI, las ciudades protegen sus distritos financieros, como por ejemplo el caso de Manhattan o del centro de Tokyo, pero es a través de la interconexión de las urbes del entorno y de las regiones de influencia como mejor se entiende el rol de las ciudades como principal actor económico y social.

### **La ciudad abierta: las migraciones, el conocimiento y el turismo**

Las ciudades han crecido atrayendo población de orígenes y condiciones distintas. Las principales civilizaciones han florecido a lo largo de la historia de la mano de grandes migraciones rurales a la búsqueda de oportunidades para sobrevivir.

Los griegos acuñaron el concepto de *kosmopolis*, ciudades abiertas y construidas para personas de origen bien distinto. Sin embargo, es inherente también a las ciudades los períodos de apertura con los de restricción de derechos en función del origen de sus habitantes, como se dio en la Atenas clásica, en Roma o también en Dubái. En este sen-

tido, Ben Wilson apunta al declive de la ciudad de Atenas en el momento de la distinción entre los ciudadanos, los metecos y los esclavos.

Wilson defiende la conexión entre el progreso de la humanidad y la ciudad a través de la capacidad de absorber conocimiento. En estudios anteriores, se ha ejemplificado esto con la ingeniería y el urbanismo, pero este libro está repleto de otras conexiones entre civilizaciones que convivieron en el tiempo y, en ocasiones, también en el mismo espacio. La relación entre el Imperio macedonio y Egipto queda clara a partir de la fundación de la ciudad de Alejandría (en honor a Alejandro Magno). La influencia helénica en la ciudad fue inmediata, erigiéndose como una ciudad abierta y extremadamente permeable al conocimiento. El contraste entre Atenas, una ciudad espontánea y experimental, y una Alejandría con mentalidad enciclopédica se basa nuevamente en la influencia griega (y en la misma Alejandría) sobre el Imperio romano.

En los últimos siglos, la ciudad también ha sido, además, una fuente de atracción por un motivo distinto del de poder disponer de las necesidades básicas para la supervivencia. Wilson nos descubre en el capítulo dedicado a la París de la Belle Époque una urbe atractiva para multitud de personas, embelesadas por su modo de vida y sus innumerables diversiones. Esa París era el resultado de una transformación originada a partir de mediados del XIX por el prefecto Haussmann, que movió el epicentro de la actividad hacia el norte de la ciudad, construyendo grandes avenidas y parques. La París de finales del XIX era una ciudad muy distinta a la que anteriormente ya capitalizaba la atención internacional, junto con Londres.

### **La ciudad no deseada**

A lo largo de la historia, las ciudades han sido fuente de innovación, de talento o bien, simplemente, un lugar donde prosperar a causa de la falta de oportunidades en entornos rurales. Sin embargo, la ciudad no siempre ha tenido buena prensa entre las élites económicas y la opinión pública. Por ejemplo, a partir de la caída del Imperio romano, las élites no necesitaron estar tan cerca del poder, y empezaron a proliferar las villas rurales, en busca de mayor salud y seguridad.

De hecho, ese proceso de distanciamiento y de concentración de más de un millón de habitantes no se volvió a producir hasta el siglo XIX. Durante varios siglos, especialmente en Europa, las grandes ciudades dejan de operar como capitales imperiales. Los obispos y los nobles tienen una relación muy distinta con las ciudades, y tan sólo la preeminencia de una incipiente burguesía urbana permitía que prosperaban y continuaran siendo poderosas. Las numerosas guerras y la colosal afectación de la peste negra supusieron que incluso la burguesía se abriera en interés y posesiones a un campo que se sabía más pobre pero también más sano.

### **La confrontación entre vida pública y vida privada**

Las ciudades han mantenido siempre una cierta dualidad entre lo que Wilson llama «la ciudad idónea» y «la ciudad del desenfreno». La vida en la ciudad comporta una cualidad importante: el anonimato. Y por ello Wilson detalla las posibilidades que confiere para aquellas personas que buscaban una vida paralela a la vida privada, una que pudiera pasar desapercibida.

Pero, más allá de la ocultación y del desenfreno no institucionalizado, a lo largo de la historia las ciudades también han tenido periodos en que las autoridades han intentado que la vida pública y la privada estuvieran lo más conectadas posible. Así, el culto a la

salud, el ejercicio y el ocio existía claramente en la Roma imperial (baños termales, circo y anfiteatros), pero también las piscinas públicas o la natación en los ríos (Londres) han sido prácticas frecuentes en ciudades de la Edad Moderna. Sin embargo, durante la Edad Media, la separación entre vida pública y vida privada era muy fuerte.

Por otro lado, el espacio público también ha afrontado momentos en que era un espacio abierto para la negociación y el encuentro de las élites económicas y políticas (ágora griega y foros romanos) con otros momentos en que las élites han buscado espacios cada vez más exclusivos y privados. Para ilustrar esta segunda tendencia, Wilson emplea los casos de Ámsterdam y Londres.

A medida que el espacio público y el privado se han ido separando, la diferenciación de clases se ha acentuado todavía más. La calle supuso una válvula de escape para colectivos que vivían (y viven) en malas condiciones. Chicago y Manchester en el siglo XIX suponen dos grandes ejemplos sobre cómo las redes de apoyo mutuo y la gestación de comunidades comporta el fortalecimiento del espacio público.

\* \* \*

**Ben Wilson** estudió Historia en Cambridge. Es autor de varios libros y colabora habitualmente en programas de televisión y de radio tanto en Inglaterra como en Estados Unidos e Irlanda. Escribe en *The Spectator*, *The Literary Review*, *The Independent*, *The Scotsman*, *Men's Health*, *The Guardian* y *GQ*.

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

