



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 |

¿AFECTA LA PÉRDIDA DE TRABAJO DE LOS PADRES AL RENDIMIENTO ESCOLAR DE SUS HIJOS?

Reseña de **Jenifer Ruiz-Valenzuela** sobre «Job Loss at Home: Children's School Performance during the Great Recession».

IDEOLOGÍA Y CRITERIOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Reseña de **Jordi Rosell** sobre «Local Politicians' Preferences in Public Procurement: Ideological or Strategic Reasoning?».

CIUDADES ATRACTIVAS: COMODIDADES Y CRECIMIENTO URBANO

Reseña de **Pablo Tucet** sobre «Beautiful City: Leisure Amenities and Urban Growth».

EL PRECIO DEL AIRE: CONTAMINACIÓN Y BAJAS LABORALES

Reseña de **Ariane Aumaitre** sobre «Urban Air Pollution and Sick Leaves: Evidence from Social Security Data».

| LIBROS |

UN MUNDO DE CIUDADES-NACIÓN Y ALCALDES

The Nation City: Why Mayors Are Now Running the World, de **Rahm Emanuel**.



Estimados lectores,

Hemos empezado este año 2021 como terminamos el anterior: envueltos en la pandemia de la COVID-19; eso sí, con la esperanza de las vacunas y un futuro –esperemos próximo– de verdadera nueva normalidad. Por eso mismo no debemos olvidar los efectos que esta crisis económica y de salud está provocando a todos los niveles. Uno de ellos es, sin duda, el laboral, con millones de empleos perdidos en todo el mundo. En ello centramos la primera idea de este OBLO, pues esa pérdida de puestos de trabajo implica, además, según el estudio de Jenifer Ruiz Valenzuela, un empeoramiento en el rendimiento escolar de los más jóvenes, más cuando las escuelas también han permanecido un tiempo cerradas.

Pero, si bien la pandemia nos hace evolucionar y cambiar hábitos y estudios, muchos otros son los temas locales que requieren nuestra atención. Así, por ejemplo, la contratación pública, que puede hacerse sólo en base a criterios económicos o ponderando este coste con otros criterios sociales, medioambientales y de innovación. Si de esto trata la segunda idea, la tercera nos lleva a plantearnos el atractivo de las ciudades: cómo los servicios de ocio y un entorno agradable puede atraer población a las áreas urbanas, y cuáles son sus ventajas y desventajas. La última idea que traemos a colación en este número versa sobre la importancia de las políticas públicas relacionadas con la calidad del aire, pues la contaminación afecta a nivel local tanto a la economía como a la salud pública de la ciudad.

Para finalizar, este mes dedicamos un espacio especial al libro de Rahm Emanuel. El exalcalde de Chicago explica de forma clara la importancia de los cargos públicos y el futuro posible (y supestatamente, mejor) de un mundo compuesto por ciudades-nación.

Espero que estas ideas despierten su interés y le abran nuevas reflexiones y expectativas.

Con nuestros mejores deseos, sigan cuidándose. Queda menos.

El editor

¿AFECTA LA PÉRDIDA DE TRABAJO DE LOS PADRES AL RENDIMIENTO ESCOLAR DE SUS HIJOS?

- **Publicación:** «Job Loss at Home: Children's School Performance during the Great Recession», SERIEs, *Journal of the Spanish Economic Association*, n.º 11, 2020, pp. 243-286. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s13209-020-00217-1>
- **Autora:** Jenifer Ruiz-Valenzuela, doctora en Economía por el Instituto Universitario Europeo e investigadora en el Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- **Síntesis:** La propia autora.

SÍNTESIS DE LA IDEA

La investigación en economía y otras ramas de las ciencias sociales ha demostrado que la pérdida de empleo puede tener consecuencias negativas para los trabajadores. Y estos impactos negativos pueden extenderse a más miembros del hogar; en particular, a los hijos. Un estudio, a través de los datos de la pasada crisis económica en la provincia de Barcelona, plantea que la pérdida de empleo del padre supuso una disminución de la nota media de los hijos alrededor de un 15 % (de la desviación estándar). Este efecto es aún mayor para aquellos estudiantes cuyos padres tienen un menor nivel educativo y sufren largos períodos de desempleo.

El cierre de escuelas y universidades a causa de la crisis de la COVID-19 está teniendo un impacto inmediato en la educación de niños, adolescentes y universitarios de muchos países. Mas allá de las consecuencias directas, existe evidencia de que las pérdidas de empleo de muchos progenitores podrían tener consecuencias a largo plazo en el esfuerzo educativo de los menores en los hogares afectados. En este sentido, los datos muestran que la tasa de desempleo en España ha crecido un 2,5 % desde el inicio de la pandemia, hasta alcanzar una tasa de paro del 16,3 % en el tercer trimestre de 2020. Hay que tener en cuenta, además, la ingente bolsa de trabajadores en expedientes de regulación temporal de empleo: a finales de 2020, más de 750 000 personas estaban en esta situación). Este colectivo podría perder su empleo en un futuro próximo, dependiendo de la continuidad de las ayudas a las empresas y las restricciones a la actividad económica.

Los estudios académicos son claros en sus resultados: la pérdida de empleo tiene consecuencias negativas para los trabajadores. Las personas que pierden su empleo sufren, de promedio, pérdidas salariales a corto plazo que parecen persistir en el largo plazo, aun cuando vuelvan a encontrar trabajo. Tienen además un mayor riesgo de divorcio y sufren un deterioro en su estado de salud física y mental. Muy relacionado con este último punto, se ha detectado también un acusado incremento en el número de desórdenes mentales de aquellos trabajadores más expuestos, los de la construcción en España, por ejemplo, que tuvo lugar durante la gran recesión.

Pero todos estos impactos negativos pueden ir más allá del propio trabajador y extenderse a más miembros del hogar; en particular, a los hijos. Esto es así porque varias de las consecuencias negativas afectan a variables como el nivel de ingresos, la salud de los padres o el tiempo disponible para estar con los hijos. La psicología social ha demostrado que, desde edades tempranas (a partir de los cinco años), los niños pueden entender aspectos relacionados con el trabajo de sus padres y conceptos como salarios, disputas laborales o desempleo. Además, las percepciones sobre la inseguridad laboral de los progenitores pueden afectar las actitudes en relación con el esfuerzo y trabajo de los hijos.

Así, diversos trabajos económicos han evidenciado una relación de causalidad entre la pérdida de empleo de los padres y el rendimiento académico de sus hijos. Entre los resultados más destacados, encontramos: a) una reducción de la nota media de los estudiantes al final de la secundaria en Noruega; b) un aumento de la probabilidad de repetir curso en Estados Unidos, o c) una menor probabilidad de ir a la universidad en Canadá.

En España, nos hallamos ante un problema si queremos analizar esta cuestión: la dificultad para encontrar datos en los que se pueda observar, simultáneamente, la situación laboral de los padres y el rendimiento escolar de los hijos. Más dificultoso todavía es buscar dicha información de forma repetida y sobre todo detallada respecto del rendimiento académico. Ruiz-Valenzuela (2020) utiliza datos de 358 estudiantes que en 2012 se encontraban cursando la educación obligatoria (primaria o secundaria) en una escuela de la provincia de Barcelona. Esta escuela, de características similares a la media en Cataluña, aporta los datos de situación laboral de los padres y rendimiento escolar de los hijos desde los cursos académicos 2007-2008 hasta 2011-2012. Y también es posible comparar las notas del mismo estudiante antes y después de la pérdida de trabajo de los padres.

Los resultados indican que la pérdida de empleo (involuntaria) del padre durante la crisis económica supuso una disminución de la nota media de sus hijos de alrededor del 15 % de la desviación estándar, lo que equivaldría al efecto de incrementar el tamaño de la clase en 5 alumnos. Este efecto varía dependiendo del subgrupo considerado: el efecto se concentra y la magnitud es aún mayor para aquellos estudiantes cuyos padres tienen un menor nivel educativo y sufren largos períodos de desempleo (alrededor de 1,5 y 2 veces más perjudicial, respectivamente).

En cuanto a las madres, que pierdan el trabajo parece no tener impacto en los resultados escolares de sus hijos. Esta diferencia es coherente con los resultados de estudios en economía de la salud y psicología social, que documentan desórdenes mentales y problemas físicos más severos asociados a la pérdida de empleo para hombres que para mujeres. Igualmente, la reducción de ingresos que se produce después de la pérdida de empleo podría afectar de manera diferente a padres y madres. Algunos estudios han mostrado que los hombres sufren más con la inseguridad laboral; en particular, padecen mayores niveles de estrés y ansiedad financiera.

Estos resultados ponen de relieve que las pérdidas de empleo registradas (y que pueden seguir aumentando en los siguientes meses) pueden tener efectos intergeneracionales a corto plazo que se extiendan a largo plazo. Los efectos en el rendimiento educativo durante esta nueva crisis podrían ser incluso de mayor magnitud que en épocas anteriores. Esto es así porque se da en un periodo en el que ha habido cierre de escuelas, clases confinadas y un declive general de la salud mental.

Parece, además, que llueve sobre mojado: los datos disponibles nos confirman que los colectivos más afectados suelen ser trabajadores en ocupaciones menos cualificadas y con contratos más inseguros (por ejemplo, aquellos con contrato temporal). Asimismo, sectores que fueron duramente golpeados durante la anterior crisis, como el de la construcción, parecen estar a la cabeza en destrucción de empleo. Estos datos iniciales apuntan que el efecto económico de la crisis, vía pérdida de trabajo y una mayor inseguridad laboral, se concentrará en hogares que ya contaban probablemente con menos recursos para la educación de sus hijos.

IDEOLOGÍA Y CRITERIOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

- **Publicación:** «Local Politicians' Preferences in Public Procurement: Ideological or Strategic Reasoning?», *Local Government Studies*, 1-24, 2021. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2020.1864332>
- **Autores:** **Amandine Lerusse**, investigadora en el Instituto de Gobernanza Pública de la Universidad de Lovaina (Bélgica), y **Steven Van de Walle**, catedrático en la misma universidad. Ambos son investigadores del departamento de Industria y Ciencia de los Materiales en Chalmers University of Technology de Gotemburgo (Suecia).
- **Síntesis:** **Jordi Rosell** es profesor de economía en la Universidad Pública de Navarra.

SÍNTESIS DE LA IDEA

La contratación pública puede hacerse con criterios basados en el mínimo coste o ponderando este coste con criterios sociales, ambientales y de innovación. La pregunta base de este artículo es si la ideología de los gobernantes locales importa al aplicar unos u otros criterios. Y la respuesta es que la ideología no es clave, con la excepción de que la derecha prefiere criterios de innovación, y la izquierda, criterios sociales.

La contratación pública representa aproximadamente el 14% del PIB del mercado único europeo cada año, según la Comisión Europea para el año 2019. El principal objetivo de la contratación pública es reducir los costes relacionados con la prestación de servicios públicos mediante la introducción de la competencia, lo que ha llevado a los diferentes gobiernos a adjudicar contratos casi exclusivamente en función del precio. Sin embargo, en las últimas décadas, la contratación pública persigue otros objetivos importantes además de asegurar el menor precio para la Administración. Los gobiernos están cada vez más dispuestos a vincular los contratos con la realización de objetivos secundarios de política pública, como el medioambiente, temas sociales o tecnología e innovación.

La Unión Europea, a partir de la Directiva 14/2014 de contratación pública, pone especial énfasis en fijarse en una multitud de criterios, y no sólo el precio. En consecuencia, la contratación pública se ha desarrollado a lo largo de los años como un instrumento político para promover una multitud de objetivos que son difíciles de alcanzar de otro modo, como políticas respetuosas con el medioambiente, la justicia social, el buen gobierno o la innovación del sector público. Gracias a todo esto, ahora los gobiernos son capaces de crear valor para la sociedad.

Sin embargo, se ha prestado poca atención a cómo la elección del tipo de contratación puede asociarse con características políticas. Así, el objetivo que se plantean los autores es tener un mayor conocimiento sobre las preferencias de los políticos por estos objetivos de política secundaria (características ambientales, innovadoras y sociales). Para ello, se centran en dos dimensiones: la ideología de los políticos en el gobierno local (el modelo del candidato ciudadano) y los intereses políticos (el enfoque Downsiano) que pueden tener sus votantes. En cuanto a ideología política, sustentan la hipótesis de que los políticos de derecha serán más reticentes que los políticos de izquierda en considerar criterios ambientales, innovadores y sociales. Y, en cuanto a los intereses políticos, en los municipios con habitantes de bajos ingresos, la consideración de objetivos secundarios podría ser percibida como una medida innecesaria por los electores, pues éstos podrían

sentir que sus intereses presupuestarios están amenazados. Así, esperan que, en municipios de menor renta, estos objetivos secundarios sean menos importantes.

Los autores llevaron a cabo un experimento para analizar hasta qué punto las preferencias de los políticos por los precios y los objetivos de política secundaria están conectadas con su ideología y sus intereses. De una forma controlada, a los participantes se les dio un escenario hipotético, y tenían que seleccionar, entre varios conjuntos de opciones en que se dan los cuatro criterios –precio, medioambiente, innovación y temas sociales–, la opción más cómoda para ellos. La encuesta-experimento fue enviada a todos los políticos locales belgas responsables de contratación en un área específica; respondieron 176 de ellos; el 31,7 % del total.

El primer resultado es que todo el espectro ideológico es favorable tanto al criterio del precio como al ambiental, social y de innovación. Éste es un resultado fundamental, pues pone de manifiesto la transversalidad de todos los criterios por igual. Asimismo, si se focaliza el estudio en el criterio por la preferencia de menor coste, no se detecta tampoco una diferencia entre políticos de derechas y de izquierdas. Así, se rechaza la hipótesis de que sean los políticos de derechas los que prefieran de por sí el menor coste. Otro resultado importante es que tampoco hay diferencias en los criterios ambientales entre izquierda y derecha. Sin embargo, sí que la ideología conservadora estaría más ligada a la adopción de criterios de innovación que la izquierda. Y, por el contrario, los políticos de izquierda tendrían más del doble de probabilidad que los de derecha de adjudicar contratos a empresas privadas que tengan en cuenta la contratación social.

Con el fin de analizar los intereses políticos, cuando nos fijamos en la renta per cápita promedio del municipio y la preferencia por un criterio u otro en la contratación, el principal resultado es que no se encuentra una asociación entre ambos. Así, en un municipio de renta per cápita menor, no habrá preferencia por el criterio del precio, ni tampoco por el social ni por la innovación. Sin embargo, sí que se detecta una diferencia entre municipios de renta per cápita alta y baja: los municipios de renta per cápita alta tienen dos veces más probabilidades de adjudicar contratos a empresas que tengan en cuenta el medioambiente. Así, este es el único criterio que muestra diferencias entre unos y otros municipios.

En conclusión, existe ya suficiente evidencia para afirmar que los criterios para la contratación pública no están tan ligados a la ideología ni a los intereses de los gobernantes locales como podríamos pensar, exceptuando algunos determinados criterios. Aunque el estudio está hecho para Bélgica, trasladar los resultados a España no parece un ejercicio de ciencia-ficción.

CIUDADES ATRACTIVAS: COMODIDADES Y CRECIMIENTO URBANO

- **Publicación:** «Beautiful City: Leisure Amenities and Urban Growth», *Journal of Regional Science*, 59(3), 2019, pp. 369-408. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jors.12438>
- **Autores:** **Gerald A. Carlino**, economista emérito en el Federal Reserve Bank de Philadelphia, y **Albert Saiz**, profesor en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT).
- **Síntesis:** **Pablo Tucac**, economista especializado en políticas públicas e investigador en KSNET.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Los servicios de ocio y un entorno agradable puede atraer población a las áreas urbanas, especialmente a personas cualificadas y a sus empleadores. A partir de fotografías subidas a la web, este artículo mide las preferencias de los consumidores por las comodidades y el estilo de vida local, así como el grado de atracción de las ciudades. Las ciudades atractivas atrajeron de manera desproporcionada a personas de educación elevada, aunque también experimentaron una subida más rápida del precio de la vivienda. La reconstrucción post-COVID obliga a pensar en estrategias de recuperación donde las ciudades jueguen un papel importante, equilibrando el ocio con el desarrollo económico local.

Desde hace un par de décadas, los economistas urbanos plantean la hipótesis de que las comodidades que ofrecen las ciudades, especialmente aquéllas vinculadas al ocio y la mejora del estilo de vida, son cada vez más importantes para explicar los procesos de urbanización y la localización de las personas. De acuerdo con esto, las ciudades más productivas atraen a la población y a las empresas; sin embargo, los gustos de las personas por los *amenities* y la diversidad urbana son factores relevantes que también explican la concentración de la población.

En línea con lo anterior, Carlino y Saiz se preguntan si el grado de atracción de una ciudad, ya sea por la belleza o las comodidades que ofrece, es importante para el desarrollo económico urbano. Para comprobar su idea, los autores llevan a cabo un innovador abordaje a partir de fotografías subidas a un sitio web colaborativo. Su principal variable explicativa es el atractivo de un área metropolitana medida a través del número de fotografías geolocalizadas dentro de sus límites; todas ellas pueden encontrarse en el sitio web Panoramio. Además, agregaron aproximadamente tres millones de fotografías de EE UU publicadas en el año 2014.

Los autores desarrollan su análisis en tres etapas. En primer lugar, analizan qué factores se asocian a un mayor nivel de atracción de las ciudades, para lo cual elaboran una serie de modelos econométricos que les permite identificar qué elementos resultan determinantes. Sus estimaciones sugieren que las áreas metropolitanas más grandes y soleadas, con tasas de pobreza más bajas, menor empleo en el sector industrial y alejadas de sitios peligrosos (expuestos a sustancias tóxicas o contaminantes) son más atractivas. Asimismo, más edificios históricos, una mayor extensión de costa a unos 10 kilómetros del centro de la ciudad y el acceso a parques también inciden positivamente sobre la percepción de belleza de las metrópolis.

En este punto, los autores se preguntan si el gasto de los gobiernos locales en parques y otras instalaciones recreativas se asociaron posteriormente a un mayor atractivo urbano. Sus estimaciones indican que un aumento del 10 % en estas inversiones coincidió con un aumento del 2,3 % en las visitas de ocio y del 1,3 % en el empleo de las industrias turísticas. Sin embargo, no han hallado

una relación con la cantidad de fotografías en línea (su principal variable explicativa). No obstante, aclaran que esto podría deberse a que los grandes espacios recreativos, como teatros y museos, generan movimientos turísticos internos sin que aumente la percepción de cuán pintoresco es un sitio; es decir, la cantidad de fotografías.

Ahora bien: ¿influye realmente el atractivo de las ciudades sobre su grado de desarrollo? Y ¿de qué manera lo hace? Sus hallazgos sugieren que, en igualdad de condiciones, las ciudades que son el doble de atractivas crecieron un 10 % más en población y empleo. Asimismo, en las ciudades más atractivas (25 % superior), la proporción de personas con títulos universitarios entre 1990 y 2010 aumentó un 2,7 % más que en las ciudades menos atractivas (25 % inferior). Sin embargo, en las primeras también se elevó un 16 % el valor de las viviendas.

Finalmente, los autores se adentran en las ciudades para analizar el atractivo relativo de los barrios. Su objetivo es comprender las dinámicas urbanas internas y verificar si es más relevante la centralidad de los distritos, lo que responde a un modelo de ciudad monocéntrica, o su grado de atracción, determinado por el acceso a sitios históricos y recreativos. De acuerdo con su hipótesis, los distritos recreativos presentarían un mayor dinamismo demográfico y económico que otras zonas de la ciudad. Precisamente, los autores estudian que, a pesar de exhibir peores condiciones económicas iniciales, estos distritos recreativos lograron crecer más rápido que otros barrios. Si bien la cantidad de población y el número de viviendas no aumentaron en esas zonas, sí se incrementó la proporción de personas con educación superior y el ingreso medio, aunque también los precios de alquiler.

Este trabajo es relevante por varias cuestiones. En primer lugar, el contexto actual obliga a pensar en estrategias de recuperación para el escenario post-COVID. Como hemos visto, proveer de comodidades que faciliten el ocio, mejoren el estilo de vida o aporten valor estético a las ciudades puede jugar un rol importante en el desarrollo económico local. Asimismo, las ciudades mediterráneas poseen ventajas excepcionales, como el clima, una elevada densidad de sitios históricos y amplias costas y parques naturales, factores que las hacen sumamente atractivas. En segundo lugar, los hallazgos de Carlino y Saiz aportan elementos a favor del modelo de «la ciudad de los quince minutos», algo que actualmente está en el centro del debate. Así, la provisión de bienes recreativos en diversos distritos ofrece la posibilidad de reestructurar la ciudad en múltiples centralidades. Sin embargo, deben tenerse en cuenta los posibles efectos negativos sobre la asequibilidad de la vivienda y la generación de procesos de gentrificación. Finalmente, este artículo también ejemplifica el potencial de las nuevas fuentes de información que ofrecen las redes sociales y el *big data* para evaluar políticas públicas locales.

EL PRECIO DEL AIRE: CONTAMINACIÓN Y BAJAS LABORALES

- **Publicación:** «Urban Air Pollution and Sick Leaves: Evidence from Social Security Data», Banco de España/Eurosistema, documento de trabajo n.º 2041, 2020. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosTrabajo/20/Files/dt2041e.pdf>
- **Autores:** Felix Holub y Ulrich J. Wagner, investigadores en el departamento de Economía de la Universidad de Mannheim (Alemania), y Laura Hospido, investigadora económica en el Banco de España.
- **Síntesis:** Ariane Aumaitre, investigadora doctoranda en el Instituto Universitario Europeo de Florencia.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Las políticas públicas relacionadas con la calidad del aire son de especial relevancia en todos los niveles de gobierno. Este estudio analiza el impacto de la contaminación a nivel local en la proporción de días de baja laboral de los trabajadores. El resultado es un efecto positivo y significativo; el coste de la contaminación es elevado, tanto en términos económicos como de salud pública.

La calidad del aire que respiramos es clave para determinar la salud de los individuos que viven en una determinada zona, y esto puede influenciar en la productividad de los mismos y, más concretamente, en la propia economía. Ejemplo de ello es cómo, en los países del G7, la reducción en un 25 % de partículas PM_{2,5} ha venido acompañada de un aumento del 50 % en la productividad de las horas trabajadas, según datos de la OCDE.

Este estudio de Hospido, Holub y Wagner supone el primer análisis nacional sobre el impacto de la polución en las bajas laborales. Los autores utilizan más de 100 millones de observaciones semanales para analizar cómo, a nivel local, una mejora en la calidad del aire puede llevar tanto a una sustancial mejora de la salud pública como a un impacto positivo de la economía, siempre teniendo en cuenta la variación en la proporción de días de baja laboral que toman los trabajadores.

Para el análisis, el artículo combina diversas fuentes de datos. Los datos laborales están extraídos de la Muestra Continua de Vidas Laborales, complementada con las bajas proporcionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Estos datos son a su vez combinados con otros sobre la presencia de partículas PM₁₀ de 99 municipios españoles. Estas partículas son el contaminante que infringe de forma más severa y frecuente las regulaciones de la Unión Europea. Además, para evitar que la divergencia de base en los niveles de contaminación entre municipios afecte a los resultados, para el análisis han usado también como variable clave el cambio en contaminación del aire causada por la entrada de partículas procedentes del Sáhara (la llamada «calima») en 2009.

Los autores encuentran una relación positiva entre los niveles de polución de un municipio y las bajas laborales en el mismo; es decir, a mayor concentración de partículas en el aire, mayor proporción de bajas. Estos resultados son significativos estadísticamente hablando, pues se estima que la reducción de un 10 % en eventos de elevada polución reducen las tasas de ausencias en un 0,8 % de la media (2,97 %). Los resultados son consistentes tras la aplicación de una serie de test estadísticos.

Estos resultados muestran, además, que el impacto de la polución en las bajas laborales es más fuerte para los trabajadores con condiciones médicas preexistentes (es decir, estos trabajadores verían aumentado en mayor proporción el número de días que están de baja), mientras que el efecto es menor en el caso de los trabajadores con menor estabilidad laboral. El estudio asocia esto último con las características estructurales y la dualidad del mercado laboral español, en el que los más vulnerables podrían tener incentivos para no solicitar la baja laboral por miedo a perder su empleo.

La relevancia de los resultados radica, en primer lugar, en la información sobre el impacto en términos de salud pública que puede tener la contaminación, al mostrar cómo un mayor nivel de partículas contaminantes supone un incremento en bajas laborales, algo que indica una reducción en el nivel de salud de los ciudadanos. En este sentido, los autores señalan la necesidad de tener en cuenta el impacto en términos de salud pública como un coste relevante para los análisis coste-beneficio de políticas públicas relacionadas con la calidad del aire. Esto, además, como el propio análisis que analizamos, puede ser de especial relevancia a nivel local.

Pero el coste de la contaminación no se limita al ámbito de la salud pública, sino que puede cuantificarse también en términos de productividad perdida. Así, de acuerdo con los resultados del estudio, los autores estiman que la mejora en la calidad del aire en España entre 2005 y 2014 podría haber ahorrado hasta 503 millones de euros a la administración en bajas laborales.

En resumen, los principales puntos destacados en las conclusiones del artículo son los siguientes:

- Una mayor concentración de partículas PM_{10} en el aire induce a un aumento de bajas laborales, especialmente cuando la concentración es superior a los niveles regulados por la Unión Europea. Este efecto tiene implicaciones cruciales, tanto a nivel económico como en materia de salud pública.
- El impacto negativo de la contaminación es más fuerte entre aquellos individuos más vulnerables: aquellos con condiciones preexistentes tienen un mayor deterioro en términos de salud.
- El hecho de que el aumento en bajas sea menor para los trabajadores en peores condiciones laborales también genera preocupación, ya que sugiere que podrían tener incentivos para no hacerlo, y por tanto no buscar tratamiento pese a necesitarlo.
- Los resultados sugieren que las administraciones, a todos los niveles de gobierno, deberían incluir en sus análisis coste-beneficio de políticas de calidad del aire el impacto económico y de salud pública de la contaminación.

UN MUNDO DE CIUDADES-NACIÓN Y ALCALDES

Rahm Emanuel, *The Nation City: Why Mayors Are Now Running the World* («La nación-Estado: por qué los alcaldes dirigen ahora el mundo»), Knopf, 2020, 256 págs.

Por **Nerea Gándara Guerra**

El imparable crecimiento económico de las ciudades lleva inevitablemente a reflexionar también sobre su poder político. Rahm Emanuel, político demócrata, deja clara su postura en este debate con un ensayo cuyo título ya lo dice todo. En él reflexiona sobre el poder político de las ciudades a través de su propia experiencia al frente de la ciudad de Chicago. El ensayo se compone de once capítulos que nos intentan convencer de una tesis sencilla pero muy poderosa: los Estados-nación están en declive y las ciudades son el verdadero modelo político del futuro.

Las verdaderas preocupaciones ciudadanas más importantes del día a día, tales como el acceso a una educación competitiva y de calidad, vivir en un entorno accesible y sin contaminación o la rendición de cuentas de los representantes políticos, son algunas de las principales funciones de los poderes públicos locales. En consecuencia, las ciudades y los alcaldes tendrían la respuesta organizativa y política a la convivencia de la que menudo carecen los Estados. Profundamente crítico contra todo lo que ha representado Trump, Emanuel reivindica figuras como la Pette Buttigieg, el conocido alcalde del pequeño South Bend, que, con tan sólo treinta y cinco años, se presentó a las primarias demócratas a la presidencia. Así, el libro es un recorrido por las peripecias de los alcaldes para conseguir aquello que los ciudadanos tienen en mente cuando votan, pero que la mayoría de los políticos –Emanuel no se define como uno de ellos– parecen incapaces de proporcionar. En concreto, sitios donde todos los ciudadanos puedan «vivir, trabajar y jugar».

Por otro lado, el ensayo funciona también como un exorcismo personal para Emanuel. Aplaudido líder demócrata a nivel nacional, fue figura de confianza de Clinton, jefe de Gabinete en la Administración Obama y, en 2011, se convirtió en alcalde de Chicago, siendo reelegido en 2015 para un segundo mandato. A pesar de su prometedora carrera, decidió no presentarse a un tercer mandato en la alcaldía tras las numerosas críticas a su gestión, entre ellas la acusación de esconder pruebas de brutalidad policial para favorecer su campaña. Emanuel no alude directamente a estas críticas, sino que, en clave personal, defiende la figura del alcalde a través de sus propios éxitos y decisiones profesionales. En este sentido, el hilo conductor que conecta los once capítulos no es sólo su experiencia en el mundo de la política, sino también su propia historia familiar: inmigrantes provenientes de Israel que precisamente alcanzaron el sueño americano cuando se asentaron en Chicago. A través de sus orígenes «soñadores», Emanuel transmite optimismo por el futuro e intenta convencer de que desde las ciudades otra política es posible.

La ciudad ideal

La ciudad perfecta necesita disfrutar de completa libertad, contar con ciudadanos elegantes, un río de aguas limpias, reinar sobre las proximidades, tener una universidad, maestros en todas las artes, así como negocios y bancos de todas las partes del mundo.

Emanuel cita la descripción de la ciudad ideal hecha por Benedetto Dei, un ensayista del siglo xv, en el período de esplendor de las ciudades-república como Florencia. Es en ese espejo donde su modelo de ciudad se refleja y, en efecto, resulta admirable la gestión que hizo él mismo en cosas que parecen inalcanzables.

Por ejemplo, el primer capítulo del libro se centra en la educación como la mejor herramienta para eliminar las desigualdades sociales, reivindicando dos medidas estrellas de su mandato: la universalización de la educación preescolar y el programa de becas Estrellas de Chicago.

El «exceso de partidismo» en Estados Unidos ha imposibilitado implementar a nivel nacional que la educación infantil sea universal. Desde la era Reagan, contra los esfuerzos del anterior presidente demócrata Jimmy Carter, hasta la Administración Obama con la oposición de un Congreso de mayoría republicana, la educación preescolar continúa como una deuda para los gobiernos demócratas. Ante este bloqueo federal, Rahm Emanuel argumenta que la tarea se vuelve local y nos cuenta cómo, siguiendo modelos como el de Bill de Blasio en Nueva York, es la alcaldía de Chicago la que financia la educación preescolar para todos los niños de la ciudad. Con la misma idea, implanta un programa de becas (Chicago Star Scholarship) para los *community colleges*, centros de enseñanza pública de estudios superiores. Las becas tienen criterios de elegibilidad en función de la renta y el mérito académico, con un umbral mínimo de nota media para optar a programas. Si los alumnos mantienen esta nota durante los dos años de educación profesional, pueden optar a dos años más de enseñanza universitaria por un total de 5000 dólares. A estas dos medidas se unen la creación de bibliotecas móviles a lo largo de la ciudad y un programa de lectura estival para los niños con menos recursos, al que bautizó «lecturas de Rahm» (*Rahm's readings*).

El exalcalde defiende las medidas en educación como su mayor aportación para combatir la desigualdad, aunque, desde la perspectiva del Estado de bienestar europeo, algunas de sus reformas se acercan más al espectro ideológico de la derecha. Tras una huelga del profesorado y en contra de las demandas de los sindicatos, decidió dar más discrecionalidad en contratación y, en consecuencia, un aumento de salario a los directores de centros educativos. De acuerdo con el exalcalde, el mayor control del profesorado por parte de los directores, alentando índices de calidad similares a los del sector privado, junto con la reforma en preescolar tuvo una repercusión positiva en todos los niveles educativos. Alguno de estos logros han sido elevar el porcentaje de alumnos con estudios de secundaria del 56,9% al 78,9% o equiparar la competencia lectora de un 45,6% a un 56,7%.

Esta decisión de optar por dar más poder de gestión a los directores de centros públicos, como quien sube el salario al responsable de una gran compañía, nos da una pista de la filosofía de Emanuel. En efecto, para el exalcalde, el modelo de gestión es la titularidad pública en manos privadas. Por ejemplo, la ampliación del aeropuerto de O'Hare, realizada sin financiación federal, ha sido posible gracias a la negociación con las aerolíneas privadas. En educación, otra de sus medidas más polémicas fue el cierre de cuarenta y nueve centros públicos, al considerarlos deficitarios e ineficientes en su labor: educar. La ciudad ideal y modelo de Emanuel es Copenhague, gracias a la transformación milagrosa en 1989, cuando el alcalde Mikkelsen decide municipalizar terreno para construir una empresa portuaria gestionada de forma privada.

Además, actualizando la concepción de ciudad ideal al siglo XXI, Emanuel suscribe los planteamientos del libro *Nuestras ciudades* (2018), de James y Deborah Fallows. Entre otras ideas, además del partenariado público-privado, cercanía a una universidad o centros urbanos pensados para la vida, Emanuel también defiende los gobiernos pragmáticos y no partidistas. Aunque resulte paradójico que un político de profesión defienda

más el gobierno de los técnicos, esta filosofía es otra constante en su modelo de ciudad. Por ejemplo, el capítulo seis lo dedica a alcaldes cuya gestión admira, la mayoría de ellos hombres de negocios, como un exdirigente de Pirelli que, si puede llevar al éxito a una compañía, también puede hacerlo a una ciudad.

La ciudad global

En el tercer capítulo de este ensayo, Emanuel da su versión de los hechos de cómo se han convertido las ciudades, y no los Estados, en los actuales líderes en innovación y liderazgo político. Cuenta cómo, durante los años sesenta y setenta, los ciudadanos huyeron de las ciudades para vivir en los tranquilos suburbios a causa de la inestabilidad política y la pésima calidad de vida. En concreto, habla de un monstruo de tres cabezas: los conflictos raciales, la creciente despoblación en los centros urbanos y la desindustrialización, que a su vez conllevaba una pérdida de poder impositivo en las ciudades. Además, consecuentemente con la propia historia del surgimiento de las ciudades, éstas estaban diseñadas en torno al área comercial, fáciles para el trabajo pero no para la vida. Emanuel argumenta que en la actualidad son los Estados quienes están sufriendo este mismo proceso de fallo estructural, mientras que las ciudades buscan reinventarse: «Hace cincuenta años los alcaldes fueron a Washington D. C. a pedir de rodillas ser salvados y rescatados. Hoy, cincuenta años más tarde, los alcaldes están intentando salvarnos de Washington D. C., y a D. C. de sí mismo».

Emanuel, como muchas otras voces, considera que una de los grandes causas de esta disfunción es el exceso de polarización política. Frente a los años dorados de la política tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se aunaron esfuerzos para reconstruir los lazos económicos y sociales, hoy los Estados y sus dirigentes se encuentran perdidos en discusiones partidistas. Frente a esta deriva insana de la política, Emanuel hace hincapié en la colaboración que existe entre las ciudades, no sólo a nivel nacional, sino global. Cuando Michael Bloomberg creó un centro tecnológico para Nueva York, Chicago lo imitó con el suyo propio. La humanización del paseo fluvial llevada a cabo en Buenos Aires, París o Berlín fue la inspiración para su emblemático proyecto de recuperación del río en Chicago. De manera anecdótica, cuenta cómo, tras una reunión con Anne Hidalgo, la alcaldesa de París, deciden organizar una reunión de alcaldes en la ciudad de Emanuel. A este encuentro asistieron diecisiete dirigentes locales de cinco continentes diferentes, representantes de un total de 44 millones de personas.

Mas allá de alianzas políticas, las grandes ciudades son también los ecosistemas de la innovación, la diversidad y la multiculturalidad. A nivel nacional, en respuesta a las políticas xenófobas de la Administración Trump, unas sesenta poblaciones se autoproclamaron «ciudades santuario» para los inmigrantes. A nivel global, un ejemplo de la relevancia de esta alianza entre alcaldías es la emergencia climática. Cuando, en 2017, Trump retiró a Estados Unidos del Acuerdo de París sobre el clima, cincuenta alcaldías, entre las que se encontraban la de Anne Hidalgo de París, Denis Coderre de Montreal o Miguel Ángel Mancera de México D. F., se reunieron en Chicago para firmar su propia versión de dicho pacto. Los objetivos de reducción de emisiones en 2025 eran los mismos que en el acuerdo original, pero la manera de alcanzarlos serían a plena discreción de cada ciudad. Así, el plan de Chicago se basa en remodelar los edificios de oficinas para alcanzar la eficiencia energética y el cierre de dos plantas de carbón, mientras que París lo hace con el transporte o Vancouver reemplazando energías fósiles por renovables. Por otro lado, tengamos en cuenta que Rahm Emanuel es descendiente de inmigrantes israelíes, y Anne Hidalgo, de exiliados españoles, y, mientras que el resto del país votó a favor del Brexit, la ciudad de Londres eligió a Sadiq Khan, de origen pakistaní y musulmán, como su nuevo alcalde.

La ciudad-Estado

Cuando se ratificó en 1789 la constitución de EE UU, eran ciudadanos del nuevo país cuatro millones de personas, la misma población que tienen hoy Los Ángeles o Madrid. En consecuencia, Emanuel cuestiona hasta qué punto los Estados-nación son hoy en día estructuras válidas y eficientes para hacer frente a los problemas globales.

Su análisis es una clara crítica al funcionamiento actual de los Estados-nación: los gobiernos nacionales se pierden y esconden en procesos burocráticos y parálisis política que acaban desembocando, por ejemplo, en la victoria de Trump, pero también en el Brexit o los gobiernos de partidos minoritarios en Europa. Frente a esta decadencia de los Estados-nación, defiende el papel de los municipios por su inmediatez y cercanía. El ensayo de Rahm Emanuel es un constante «manos a la obra». Allá donde el Gobierno federal no llega, el autor da a entender que las autoridades municipales, sí. Ya sea por menores limitaciones políticas o económicas o por más ganas, desde las alcaldías se obran milagros, más si tenemos en cuenta que son los lugares donde la mayoría de habitantes producen la mayor parte de sus acciones diarias. Los Estados, por tanto, aunque siguen siendo necesarios para administrar ciertas áreas como la defensa exterior o grandes cuestiones de salud pública como una pandemia, quedan relegados a un segundo plano respecto del impacto directo en la vida de sus votantes.

La imagen que proporciona Emanuel resulta acertada: mientras que la economía se ha vuelto global, la política se ha transformado eminentemente en local, con el imparable crecimiento de las ciudades. Si en los años setenta la gente huía de las ciudades, hoy son centros de atracción para las empresas en busca de innovación de ciudadanos que prefieren ir caminando al trabajo y no tener desplazamientos (*commuting*) de una hora. Ahora bien, la mayor parte de las referencias del exalcalde de Chicago son ciudades como Nueva York, París o Londres, algunas de las urbes con mayor densidad de población y riqueza. Su discurso sobre entes municipales menos poderosos, tanto en términos de población como de recursos económicos, es bastante más escaso, y se centra en pequeños éxitos de gestión de alcaldes. Emanuel olvida que estas cuasi ciudades-Estado de las que habla suelen ser también espacios centrífugos y de competición en detrimento de otros centros poblacionales más pequeños... En este sentido, cuesta imaginar que su modelo de ciudad-Estado sea extensible o alcanzable para la mayoría de alcaldías, o que el éxito de unas no sea a costa de la condena de otras.

¿La ciudad del futuro?

«Las ciudades son todas las cosas que los gobiernos nacionales no son. Son el presente. Y también son el futuro». Por un lado, aunque Rahm Emanuel no niega la importancia de los Estados, sí considera que están en un segundo plano, un argumento que no ha envejecido bien. Por ejemplo, cuenta que uno de los consejos que le dio Michael Bloomberg para conseguir liquidez rápida fue invertir en turismo. Esta anécdota, escrita en 2019 pero leída en 2020, es representativa de por qué los Estados siguen siendo la principal estructura política: por un lado, puede suceder que haya una pandemia y el turismo se paralice, y será el Estado quien tenga mayor acceso a la liquidez. Por otro lado, aunque los síntomas de la desafección política parecen ser los correctos, el diagnóstico que hace Emanuel de la realidad política no termina de convencer.

A pesar de repetir que Trump sólo es un síntoma de la caída de los Estados-nación, su tesis sobre la causa no queda clara. Por ejemplo, la inestabilidad política la vincula directamente con el sistema de gobierno, considerando que tener colores distintos en distintas cámaras sólo puede llevar a la ineficacia gubernamental. Su defensa de una gestión

centralizada la hace incluso escudándose en el caso europeo, mentando el Brexit pero también a los gobiernos minoritarios o de coalición europeos como ejemplo de fracaso. Podemos entender mejor su crítica a los sistemas no mayoritarios si la leemos más como una objeción a la polarización política, cuando la falta de mayorías lleva al bloqueo político. En este sentido, dedica un capítulo a alabar la gestión de alcaldes miembros del Partido Republicano, de los que valora que, más allá de su afiliación política, ejerzan basándose en la compasión o la racionalidad y no en la «ideología». A nivel nacional, sin embargo, el autor responsabiliza exclusivamente del actual panorama político al Partido Republicano.

Emanuel considera que el auge del racismo y el nacionalismo tiene su origen en Nixon, al que acusa de haber plantado la semilla de la desconfianza en las élites intelectuales y políticas. Terminando con Trump, apoya la tesis de que actualmente las élites políticas no son más que marionetas en manos multimillonarias, como Sheldon Adelson a la derecha o George Soros a la izquierda, mientras que los ciudadanos lo son de burbujas informativas y *fake news*. Esta argumentación resulta algo paradójica, ya que, aunque Emanuel es claramente partidario de la tecnocracia y el partenariado público-privado, la estructura política que denuncia parece contradecir sus propios ideales. Además, el propio Emanuel recibió 50 000 dólares de Elon Musk en 2015 para financiar su campaña a la alcaldía de Chicago.

La otra gran reivindicación del autor para un futuro mejor es que la opinión pública deje las intrigas de palacio (o de los despachos) para también mirar a la política de cerca, y en eso no se equivoca. Las ciudades cumplen un papel esencial en la vida de los ciudadanos, y su gestión y organización es una tarea eminentemente política. Aun así, es un sentir común que ensanchar aceras, peatonalizar espacios o acordar fiestas municipales no es política, y por tanto las alcaldías son elecciones de segundo orden. No obstante, son estas gestiones y elecciones las que más tienen el potencial de impactar en la vida cotidiana de los votantes. Curiosamente, para el exalcalde de Chicago distintos colores en distintos niveles de gobierno es sinónimo de ineficiencia; compartir de forma horizontal ideas con los dirigentes de otras ciudades es beneficioso. Por su parte, los ciudadanos tienden a votar de manera distinta en las elecciones locales que en las nacionales, porque, para las primeras, su afiliación política tiene menos importancia que en las segundas. En este caso, quizás una de las claves sea que, mientras no se preste atención a la política del día a día, ésta seguirá siendo política e intrigas de palacio.

* * *

Rahm Israel Emanuel (1959, Chicago) trabajó para la campaña presidencial de Bill Clinton en 1992 y ejerció como consejero para la Administración Clinton tras la victoria demócrata. Fue luego miembro de la Cámara de Representantes desde 2003 hasta 2009 por el quinto distrito de Illinois. En enero de 2009 se convierte en el jefe de Gabinete de la Casa Blanca con Barack Obama, cargo que abandona en octubre de 2010 para presentarse a las elecciones a la alcaldía de Chicago. Ha sido alcalde de Chicago desde 2011 hasta 2019, tras ser reelegido para un segundo mandato en 2015.

Reseña de **Nerea Gándara Guerra**, investigadora predoctoral en el Instituto Universitario Europeo (EUI) en Florencia, especializada en comportamiento político. Es graduada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid y máster en Ciencia Política por la Universitat Autònoma de Barcelona.

