



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.**

COORDINADOR:

Juan Echániz

Arquitecto, ha sido Coordinador General de la Diputación de Barcelona y Gerente Municipal de L'Hospitalet de Llobregat

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Josep Antoni Báguena

Jordi Baltà

Elena Costas

Joan Frigols

Eduard Güell

Benjamín Augusto López

Lluís Medir

Luis Martín Martínez

Pol Morillas

Andreu Orte

Esther Pano Puey

Carles Rivera

Jordi Rosell

Paula Salinas

Elisa Stinus Bru de Sala

Mariona Tomàs

Francesc Trillas

Ferran Vallespinós

EDITA

Observatorio de las Ideas S.L.

CONSEJERO DELEGADO

Daniel Fernández

PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

Isaías Táboas

CIF B65855868

Diagonal 519-521 2º 08029
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

UNA NUEVA VISIÓN DEL CAPITAL PÚBLICO

ARTÍCULO ORIGINAL: «Public Capital in the 21st Century», **Giacomo Corneo**.

SÍNTESIS Y COMENTARIO: **Emilio Ontiveros**, presidente de Analistas Financieros Internacionales (AFI) y catedrático de Economía de la Empresa en la UAM.

RESUMEN: Para evitar que la desigualdad económica siga creciendo, tendría que limitarse el crecimiento de las rentas de capital mediante la entrada del Estado en el accionariado de grandes empresas privadas (en ocasiones, tomando el control de las mismas mediante una agencia independiente). El rendimiento de ese capital serviría para financiar un «dividendo social» destinado a la reducción permanente de la desigualdad.

| OTRAS IDEAS DE INTERÉS |

EL RETO DE LAS TARIFAS DEL AGUA EN ESPAÑA

Miguel A. García Rubio, Alberto Ruiz Villaverde y Francisco González Gómez

LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL VOTO ELECTRÓNICO

Thomas Fujiwara

¿CÓMO SALVAMOS LOS CENTROS URBANOS?

Julian Dobson

DELIBERACIÓN CIUDADANA Y CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO

Roberta Ryan

LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y EL PAPEL CRUCIAL QUE JUEGAN EN EL DESARROLLO

Bryan H. Roberts



La desigualdad está creciendo en las sociedades occidentales, y el debate académico y político sobre las acciones necesarias para contrarrestar esta tendencia es muy vivo, y con diversas aportaciones enfocadas desde diferentes ángulos. En este contexto, es interesante el artículo de **Giacomo Corneo**, catedrático en la Universidad Libre de Berlín, que propone un enfoque renovado del capital público como vía para luchar contra la desigualdad. El autor desconfía de las recetas de **Thomas Piketty** (básicamente de la subida de impuestos sobre el capital) y asigna un papel importante a la propiedad pública a costa del capital privado. Esta propiedad pública se articularía en «fondos soberanos», al estilo del de Noruega, que invertirían en las grandes empresas. Todo ello debería estar acompañado de la creación de una nueva institución independiente (accionista federal) que garantizaría la eficiencia de las inversiones. Como dice **Emilio Ontiveros**, ¡ojalá consiga convencer a Alemania! La propuesta, desde el punto de vista teórico, es interesante, pero parece de aplicación difícil en el momento presente, y más especialmente en los países de la periferia de la eurozona, pero en todo caso agita el debate sobre un problema sobre el que existe la opinión extendida de que puede ser significativo en el futuro social y político de nuestras sociedades.

El trabajo de **Miguel A. García Rubio**, **Alberto Ruiz Villaverde** y **Francisco González Gómez** sobre las tarifas de agua de uso doméstico en España aporta multitud de datos interesantes. En un momento en que desde diferentes posiciones ideológicas se discute sobre la mejor manera de gestionar este servicio, estudios como éste suministran los datos básicos del problema y sitúan el debate sobre una base firme y datos contrastados. No cabe duda de que los precios, bien estudiados, pueden contribuir al logro del objetivo de un tratamiento integral y sostenible del ciclo del agua y a garantizar la equidad en el acceso al recurso.

Los procesos y métodos en la democracia son importantes. El perfeccionamiento de los mismos redundaría en una mejora de la participación y, en definitiva, en la mejora del sistema democrático. Lo novedoso de la investigación de **Thomas Fujiwara** para el caso de Brasil es que un proceso tecnológico nuevo aplicado a las elecciones, como es el voto electrónico, ha supuesto una disminución de los votos nulos, a la vez que una mejora de la participación de determinados colectivos populares con baja educación. Además, el trabajo relaciona esta mayor participación con diferentes orientaciones del gasto público de los gobiernos resultantes.

Julian Dobson defiende que el declive de los centros de algunas ciudades no sólo se debe a los cambios en los hábitos en el comercio y la movilidad, sino que además obedece a la desaparición de ciertas actividades «relacionales» de los ciudadanos. Por ello propone que aquellos ayuntamientos que quieran contrarrestar las tendencias actuales deberán promover la vuelta al centro de actividades culturales y de aquellos servicios que implican o requieren relaciones entre las personas.

Una mayor implicación del ciudadano en el día a día de la gestión pública es uno de los temas centrales de la «nueva gobernanza». **Roberta Ryan** repasa en su trabajo los mecanismos de deliberación ciudadana para conseguir la creación de valor público y dar una respuesta mejor al



dilema que se le plantea a la política actual: resolver las preocupaciones de la ciudadanía y gestionar recursos escasos.

La mayoría de las ciudades españolas (menos Madrid y Barcelona) están dentro de la categoría de ciudades intermedias según la definición de la CGLU, y es por ello que nos interesa el trabajo de **Brian H. Roberts** para Cities Alliance/UNOPS. Se centra en definir aquellas políticas que los gobiernos tienen que reforzar para que estas ciudades, que son las que en realidad estructuran sus territorios, tengan la capacidad de desarrollarlas económica y socialmente. Además, nos hace pensar, en línea con otras aportaciones recientes, en la necesidad de recuperar desde instancias nacionales las políticas destinadas a las ciudades, es decir, las políticas nacionales de desarrollo urbano. Y es en ese ámbito en el que las ciudades intermedias tienen un papel importante que desarrollar.

Les presentamos, en definitiva, un conjunto de temas e ideas sugerentes que espero sean de su interés y útiles para el diseño de las nuevas políticas locales.

Juan Echániz

*PS: Incluimos en este número la reseña de la interesante publicación de **Brian H. Roberts** sobre la importancia de las ciudades intermedias en el desarrollo territorial. Esta reseña la anunciaba en mi carta de presentación del número 8, pero no se incluyó en él. Nuevamente, los editores y yo mismo les pedimos disculpas por el error.*

UNA NUEVA VISIÓN DEL CAPITAL PÚBLICO

- **Publicación:** «Public Capital in the 21st Century». Presentación de una conferencia en Power-Point. Estas ideas están también recogidas en el siguiente artículo, con el mismo título: «Research Essay 2», Escuela de Economía y Negocios, Universidad Libre de Berlín, noviembre de 2014. Disponible en el siguiente enlace: <http://goo.gl/vosnKO>
- **Autor: Giacomo Corneo** es catedrático de Finanzas Públicas y Política Social en la Universidad Libre de Berlín.
- **Síntesis y comentario:** Emilio Ontiveros, presidente de Analistas Financieros Internacionales (AFI) y catedrático de Economía de la Empresa en la Universidad Autónoma de Madrid.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: Para luchar contra la desigualdad no bastan los impuestos sobre el capital. Habría que crear fondos soberanos en los Estados europeos que inviertan en las grandes empresas.

El consenso es amplio: debe ponerse freno al crecimiento de la disparidad en la distribución de la renta y de la riqueza. Convendría invertir rápidamente esa tendencia, que se ha intensificado en las dos últimas décadas, especialmente desde el inicio de la crisis y en la periferia de la eurozona. De sus consecuencias económicas y sociales han advertido hace tiempo académicos e instituciones multilaterales.

Esta es la justificación de Giacomo Corneo para elaborar la propuesta de formación de capital público por parte de los Estados europeos mediante su participación como accionista en las grandes empresas. El autor, que dirige el programa de doctorado «Economía pública y desigualdad» de la Universidad Libre de Berlín desde su creación en 2013, pretende que en Europa tenga lugar una democracia real, participativa y plural, conforme a las aspiraciones de la mayoría de la población.

El catedrático parte de las conclusiones del reciente libro de Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*, pero no comparte las soluciones, fundamentalmente de política fiscal, planteadas por el académico francés. En concreto, considera poco menos que inviable la elevación de la tasa de imposición sobre el capital porque, para ser suficiente, debería incrementarse hasta un nivel en el que el principal factor del aumento de la desigualdad –la brecha entre la rentabilidad después de impuestos sobre el capital y la tasa de crecimiento del PIB– se acabara cerrando.

Son tres sus razones para desestimar la sugerencia de Piketty: a) la dificultad para lograr que la asuma el electorado; b) su previsible ineficacia, dada la necesidad de armonización fiscal internacional para que sea efectiva, y c) la exigencia de un impuesto sobre el capital tan elevado que generaría perturbaciones económicas de alcance, sobre todo en los campos de la inversión, el progreso técnico y la actividad empresarial en general.

Corneo aporta una solución más novedosa y elaborada: limitar el crecimiento de las rentas del capital privado mediante la extensión de la propiedad pública. La redistribución ha de operar en los réditos primarios del capital asignando un papel central a la propiedad pública en el proyecto europeo del siglo XXI. Ello podría, incluso, ser compatible con tasas

de imposición sobre el capital inferiores a las requeridas en el análisis de Piketty, sin generar las consecuencias adversas de una excesiva fiscalidad.

El autor sugiere compatibilizar un programa factible de propiedad pública del capital con la estructura general de una economía social de mercado; actuar sobre los rendimientos del capital, antes de que estos continúen asignándose a sus perceptores tradicionales. Se trata, en definitiva, de alterar la propiedad, pero no por vías confiscatorias, sino mediante la acción del inversor público.

Su propuesta se articula en tres pasos: a) la creación de capital público; b) la constitución de un fondo soberano, y c) la instauración de una agencia pública que lo controle, a la que llama «accionista federal».

El fondo tendría características institucionales similares al de Noruega, cuyo valor hoy equivale al 170 % del PIB. Su objetivo sería la maximización de la rentabilidad a largo plazo de las inversiones en acciones de grandes empresas en el mercado, financiadas mediante la emisión de bonos del Estado. Sus retornos deberían utilizarse –una vez satisfechos los intereses de la deuda con que se ha financiado y provisionado el pago del principal– para financiar un «dividendo social» destinado a la reducción permanente de la desigualdad.

El segundo paso es la creación de una nueva institución («accionista federal»), cuya misión consistiría en tomar el control de grandes compañías, no necesariamente un gran número de ellas. Esta agencia de inversión pública abordaría dos problemas: uno de incentivos, asegurando que esas empresas «público-democráticas» se comportasen de manera eficiente; y otro de asignación, distribuyendo de forma óptima la propiedad pública y privada. Sería independiente del Gobierno, que podría utilizar su rentabilidad, pero no influir en su gestión. En todo su razonamiento, Corneo toma como referencia el caso alemán.

COMENTARIO Y ANÁLISIS

Con toda razón y respaldo empírico, el aumento de la desigualdad en la distribución de la renta y de la riqueza se ha situado en el centro del debate económico. De su trascendencia fuera del estrecho círculo académico da cuenta el impacto que está teniendo el libro de Thomas Piketty. Es verdad que antes de que apareciera esta obra, los trabajos del economista francés con Emmanuel Saez y algunos otros, incluidos los de organizaciones multilaterales, habían reflejado la ampliación de la brecha.

«Los ingresos del capital público se podrían dividir de forma equitativa entre todos los ciudadanos a través de un dividendo social».

Es cierto también que la excesiva disparidad se añade a las severas amenazas que penden sobre el proyecto europeo. El peligro de retroceder a una sociedad de rentistas no es menor. La gestión de la crisis actual en la Eurozona ha propiciado el aumento de la desigualdad, de forma particularmente explícita en los países de la periferia, pues estos han aplicado en mayor medida políticas económicas basadas en la austeridad presupuestaria.

Lo que preocupa al autor es la estabilidad y la cohesión social del proyecto europeo. En mi artículo «La desigualdad no es rentable» (*El País*, 1 de mayo de 2011), razonaba cómo, incluso para los más estrictos defensores del sistema económico actual, esa tendencia constituía una seria amenaza.

Más allá de la constatación del problema, las decisiones tendentes a paliarlo no han sido muy novedosas ni suficientemente satisfactorias como para solucionarlo en un plazo razonablemente breve. Éste es el punto de partida del artículo.

La propuesta de Corneo consiste en que el Estado no debe conformarse con participar en los ingresos fiscales derivados de la imposición sobre el capital, como Piketty sugiere, sino que ha de participar directamente como accionista. No se trata de confiscar o nacionalizar empresas, sino de invertir en el mercado de acciones a través de un fondo soberano.

«El fondo debería invertir la mayor parte de su capital en un paquete internacional de acciones. Su tarea sería maximizar los retornos a largo plazo, que se asignarían al presupuesto nacional».

Los dos obstáculos por superar no parecen sencillos. El primero lo integran los incentivos para que el comportamiento sea eficiente y la óptima asignación del capital entre propietarios privados y públicos. El segundo es la actitud –nada receptiva al aumento del papel del sector público en la actividad económica– predominante en el seno de los gobiernos y de las principales instituciones europeas.

El escepticismo emerge cuando aparecen iniciativas en cierta medida rupturistas con la inercia institucional. La del profesor Corneo habría que tomarla en consideración si las diversas alternativas para revertir la tendencia a la desigualdad no encuentran, en las políticas fiscales, opciones viables; o si las propuestas tendentes a reducir los gérmenes de la desigualdad, asegurando la «predistribución», tampoco tienen la eficacia y celeridad que en algunos países es necesaria.

El fondo soberano que asume como ejemplo es el noruego. No hay que perder de vista la cuestionable reputación de falta de transparencia de la mayoría de esos vehículos de inversión, aunque es cierto que en los últimos tiempos parecen recuperar su atractivo, tal como acaba de demostrar el primer ministro Cameron en el Reino Unido, quien plantea crear uno para canalizar inversiones con el fin de financiar nuevas prospecciones de gas en el norte de Inglaterra.

La propiedad privada y la gestión privada no siempre son óptimas. Pero la reacción de los mercados financieros respecto a las tomas de control público podría estigmatizar a las empresas en las que la agencia invirtiera, al menos hasta que demostrara su buen hacer en términos de rentabilidad.

«A diferencia de la propuesta de Piketty, cualquier país podría, por sí solo, formar capital público a su propio ritmo y reducir la desigualdad dentro de sus fronteras».

Otra cuestión es la respuesta de los mercados de bonos ante las emisiones destinadas específicamente a financiar el fondo. El autor toma como referencia, en toda su argumentación, el caso de Alemania, donde él está ubicado, pero dudo que su validez fuera extensible a otros países de la eurozona, y desde luego no a los de la periferia, mucho más sensibles al escrutinio de los mercados financieros. Sí es verdad que el coste de financiación actual del Estado alemán es históricamente bajo, lo que facilita la viabilidad de cualquier proyecto público de inversión.

En algo resulta admisible el planteamiento de Corneo. Si las autoridades actuales de Berlín fueran las primeras en asumir esa iniciativa, el resto encontraría el terreno abonado por el Ejecutivo más ortodoxo de Europa. Pero ésa es una pretensión difícil para los mismos responsables políticos que no dejan de mostrar sus reticencias a cosas mucho más factibles y normales, como la adquisición de bonos públicos por el Banco Central Europeo (BCE) o la más cercana propuesta de inversión pública común del presidente de la Comisión Europea. Ojalá el catedrático consiga convencer a Alemania.

EL RETO DE LAS TARIFAS DEL AGUA EN ESPAÑA

- **Publicación:** «Urban Water Tariffs in Spain: What Needs to Be Done». Disponible en el siguiente enlace: <http://www.hidrologiasostenible.com/documentos/>
- **Autores:** Miguel A. García Rubio, Alberto Ruiz Villaverde y Francisco González Gómez pertenecen al departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada. F. González Gómez es catedrático, y M. A. García Rubio y A. Ruiz Villaverde, profesores.
- **Síntesis:** Luis Martín Martínez, director de Hidrología Sostenible.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: Este artículo revisa la situación de las tarifas del agua urbana en España, un país sujeto a un alto estrés hídrico y en el que, pese a la idea generalmente extendida entre la población y los medios de comunicación, las tarifas, por regla general, no son caras, puesto que no suelen llegar a cubrir todos los costes del proceso tal y como obliga la Directiva Marco del Agua. Se analiza la capacidad de las tarifas para recuperar el coste del servicio y promover la eficiencia, la sostenibilidad, la accesibilidad y la equidad. Aunque se han logrado avances significativos en los últimos años, el sistema de tarifas del agua urbana española todavía se enfrenta a muchos desafíos.

Las tarifas de agua urbana principalmente deben cumplir con tres objetivos principales: 1) proveer suficiente renta para recuperar todos los costes asociados con el servicio; 2) promover el uso eficiente y sostenible del agua; y 3) facilitar el acceso universal y equitativo al servicio.

Aproximadamente el 23 % de los municipios tienen algún tipo de gestión privada en el suministro de agua potable en baja; sin embargo, este porcentaje es del 55 % en términos de población.

El modelo de tarifa que se emplea con más frecuencia es la tarifa de dos partes compuesta por costes fijos y variables. Sin embargo, existe una gran variabilidad entre los municipios en la estructura de la tarifa de dos partes que no siempre está justificada. El 54,7 % de la población suministrada tiene una tarifa de consumo de tres bloques, el 35 % se factura mediante un sistema de cuatro bloques, y el 5,1 % recibe un sistema de dos bloques.

La Directiva Marco del Agua insta a los Estados europeos a la recuperación de todos los costes del agua, pero la información sobre costes e ingresos es generalmente escasa y el método de cálculo, así como los conceptos incluidos, es diferente en cada caso. Además, los costes ambientales y de recursos no se incluyen en la evaluación, lo que hace muy complicado cumplir con dicha directiva.

La recuperación de costes a través de la tarifa va del 33,9 % en la cuenca del Miño-Sil al 95,4 % en las cuencas de los ríos Piedras, Tinto y Odiel. En España existe un sistema de subsidios implícitos en el consumo de agua, y las desviaciones más grandes se producen generalmente en los municipios menos poblados.

Sin embargo, el principal obstáculo para la recuperación de los costes es la resistencia política a aumentar las tarifas de agua, que sólo suele darse cuando se «privatiza» la gestión del agua urbana, es decir, cuando el ayuntamiento decide una gestión indirecta del servicio (sin pérdida de titularidad).

El diseño de las tarifas es muy variado y muchas son las posibilidades para lograr un uso eficiente y sostenible. Entre otros: bloques de precio creciente, bloques en función de los habitantes, descuentos para familias numerosas, descuentos para ahorradores, discriminación temporal verano-invierno, periodo de facturación, contadores individuales, bonificaciones para personas con problemas económicos, etc.

Como criterio general, los precios, bien estudiados, contribuyen al logro de objetivos de coste-recuperación, eficiencia, sostenibilidad, accesibilidad y equidad.

Ahora bien, normalmente, los diseños de tarifa no obedecen a criterios racionales y varían demasiado en todo el país; a menudo el cargo fijo es muy alto y el coste variable no es lo bastante progresivo. Si la factura del agua fuera clara y transparente para los usuarios, las políticas de precios serían una herramienta poderosa. Sin embargo, en España, la frecuencia de facturación es demasiado larga, la presencia de otros cargos incluidos en el servicio de agua urbano (basuras o cánones) y la existencia de contadores comunitarios distorsionan la percepción de los usuarios con respecto a su gasto de agua.

Además, hay diferencias de tarifas de agua entre municipios que no están justificadas por las diferencias en los costes o de escasez de agua, sino que se deben en parte a estrategias de negocio y factores ideológicos y políticos.

En vista de estas consideraciones, se puede afirmar que las tarifas de agua urbana en España sólo contribuyen parcialmente al cumplimiento de sus objetivos económicos, ambientales y sociales.

Se deben implementar planes de ahorro de agua en todos los municipios españoles. En este sentido, la eficiencia y sostenibilidad no deben perseguirse sólo a través de las políticas de tarifas de agua; la educación y las campañas de sensibilización son también medidas imprescindibles.

Es necesaria una legislación nacional con el fin de unificar criterios de fijación de precios para evitar las desigualdades entre los tipos de residencia. Sin embargo, estos criterios deben dejar espacio para reflejar las diferencias de territorio con estrés hídrico y el coste de la prestación del servicio de agua urbano. Además, con independencia de los diseños de tarifa, en los casos de exclusión social el acceso al agua debe garantizarse por medio de una norma nacional.

Sin embargo, todas estas tareas requieren de la existencia de un organismo regulador a nivel nacional.

LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL VOTO ELECTRÓNICO

Publicación: «Voting technology, political responsiveness, and infant health: Evidence from Brazil», *Econometrica*, vol. 83, núm. 2, marzo 2015, pp. 423-464.

- **Autor:** Thomas Fujiwara es profesor auxiliar de Economía en la Princeton University.
- **Síntesis:** Elena Costas Pérez, investigadora posdoctoral en Economía en la Universitat de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: Este estudio aporta evidencia sobre cómo el aumento de la participación electoral de ciudadanos con un menor nivel educativo puede tener un impacto en las políticas de redistribución.

Los modelos de economía política sobre la asignación de recursos prevén que las decisiones de los gobernantes sobre a qué destinar el dinero público dependerán en gran medida de quién sea quien los vote. Es decir, los políticos buscarán satisfacer las necesidades de sus votantes potenciales para garantizar así su voto. Esto debería implicar que aquellos grupos sociales que tengan menores tasas de participación puedan estar infrarrepresentados en el diseño de las políticas públicas, y que se emplee una mayor cantidad de recursos a garantizar el bienestar de colectivos políticamente más activos.

Un interesante estudio realizado para Brasil puede ayudarnos a comprobar si esta teoría es cierta. En 1995 Brasil aprobó la Ley Electoral, que regulaba el uso del voto a través de las «urnas electrónicas». La implementación de este sistema fue gradual, de manera que las «urnas electrónicas» cubrieron, en las elecciones de 1998, dos tercios del electorado. Más allá de los objetivos iniciales que perseguía el gobierno brasileño, como eran la reducción del tiempo y de los costes del escrutinio, así como, de forma similar al caso argentino, evitar algunas acusaciones de fraude electoral, esta tecnología trajo consigo otras ventajas. El voto electrónico incluía fotografías de los candidatos, y también otras ayudas visuales que guiaban al ciudadano en todo el proceso de voto, emitiendo mensajes de error si en algún momento éste no era válido.

La dificultad de entender y utilizar algunos sistemas de votación puede desincentivar, o incluso invalidar, el voto emitido por algunos ciudadanos en las urnas. Brasil representa un buen ejemplo de los costes cognitivos que representan algunos mecanismos electorales. Hasta la introducción del voto electrónico, los ciudadanos debían escribir su voto en papel, proceso que implicaba también un conjunto de instrucciones escritas. Es de prever que, en un contexto como el planteado en Brasil, estas elecciones lleven a un alto número de votos nulos que no se asignen a ninguno de los candidatos.

Volviendo a lo que nos dicen los modelos de economía política, sería de esperar que un aumento de los niveles de participación real entre los votantes brasileños más pobres conllevara también una mayor redistribución de recursos. Sin embargo, ¿fue eso lo que ocurrió? Los datos del estudio de Fujiwara revelan que, como mínimo en Brasil, la teoría se cumple. Debido al suministro limitado de «urnas electrónicas», en las elecciones brasileñas de 1998 sólo algunos municipios pudieron hacer uso del voto electrónico. Esta distribución desigual permite extraer interesantes conclusiones sobre los efectos de esta tecnología de voto.

En primer lugar, se observa una gran reducción del porcentaje de votos nulos. Esto implica que millones de brasileños, cuyo voto en un sistema de votos de papel no habría sido válido, pudieron

elegir a sus candidatos preferidos. Este efecto fue mayor en aquellos municipios con mayores índices de analfabetismo, lo que apoya la hipótesis de que fueron aquellos votantes con menores niveles educativos los que más se beneficiaron del voto electrónico.

En segundo lugar, el aumento del número de votos válidos conllevó un aumento en el porcentaje de votos de los partidos de izquierdas. Esto supuso a su vez una modificación en la composición del gasto público de los municipios afectados, que tendió a dirigirse más hacia la asistencia sanitaria. Se trata de una política con claros efectos redistributivos, al ser los ciudadanos con menores recursos –y menor nivel educativo– los principales usuarios y beneficiarios en Brasil de la sanidad pública. Por último, y ya saliéndonos del objetivo de este artículo, está el efecto que este cambio en la asignación del gasto público tuvo en la salud de los brasileños. En los siguientes ocho años tras la introducción del voto electrónico, en los municipios afectados no sólo aumentó el número de consultas prenatales en el servicio público de salud, sino que se redujo el número de niños con bajo peso al nacer (menos de 2,5 kg). Es importante destacar que esta reducción sólo se produjo entre las madres con bajos niveles educativos.

El estudio de Fujiwara indica que una mayor participación electoral de colectivos infrarrepresentados puede tener un impacto importante en el diseño de políticas y en sus efectos principales, al mejorar los mecanismos redistributivos del gasto público.

¿CÓMO SALVAMOS LOS CENTROS URBANOS? O LAS RELACIONES HUMANAS COMO PALANCA DE REGENERACIÓN DE LOS CENTROS URBANOS

- **Publicación:** «How to save our town centres: A radical agenda for the future of high streets», Policy Press, Bristol, 2015, 276 pp.
- **Autor:** **Julian Dobson** es escritor, investigador, pensador y planificador urbano.
- **Síntesis:** **Jordi Rosell** es profesor asociado de Política Económica en la Universitat de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: La pérdida de atracción de los centros de las ciudades no sólo se debe a las grandes superficies comerciales o a las compras en la red, sino al papel de las relaciones humanas. Esto permite entender cuándo un centro resulta o no atractivo, lo cual ofrece pautas a los ayuntamientos para revertir la situación.

Constituye el estudio de Julian Dobson un análisis importante y significativo sobre una cuestión actual y que afecta la mayoría de nuestros municipios. Dobson disecciona y luego reconstruye el estado de las calles principales y centros de las ciudades, con un argumento coherente para la nueva base local. La primera parte ofrece un diagnóstico de la situación actual de las calles principales de Gran Bretaña, mientras que la segunda consta de propuestas y recomendaciones.

Una primera lectura permite ver que los cambios en los patrones de consumo, el cada vez mayor número de grandes tiendas en la periferia de la ciudad, el impacto de las compras en línea y la tecnología son las razones principales por las que muchos centros de las ciudades hayan perdido importancia comercial y social. A lo largo de la historia de la humanidad, comprar y vender ha ido conectado a vivir y socializar. Para los griegos, el ágora era donde se producía la mezcla de usos más rica y variada de la ciudad: la justicia, los servicios religiosos, el gimnasio, el gobierno local o las actuaciones teatrales en la calle. El centro de la ciudad no era donde se iba a comprar, sino el punto de relación cívica. El ágora, el zoco y el mercado han sido sitios de conexión e intercambio, amistad y rivalidad, chismes e intrigas (la *passeggiata* italiana se concibe como el momento de socialización antes de la cena mientras se pasea por el centro de la ciudad, etc.). Una gran calle, y su adyacente núcleo de atracción, son mucho más que una simple colección de parcelas individuales, de suelo público o tiendas. El sentimiento de pertenencia y conexión, una telaraña de historias y relaciones, el carácter formado por las construcciones y los espacios abiertos son, en definitiva, la atmósfera creada para ser el centro de una ciudad.

En el siglo xx, esto empezó a cambiar. Los centros comerciales y los supermercados transformaron las pautas de compra de los consumidores. Pero la segunda oleada de nuevos cambios de hábitos proviene del uso de las nuevas tecnologías y, en concreto, de la compra *online*. No sólo las tiendas de avituallamiento diario padecen este problema, sino que los centros de relaciones humanas pierden su función, como por ejemplo las oficinas postales.

En la segunda parte se nos muestran propuestas para paliar esta situación. Dobson cita muchos ejemplos de comunidades, empresas, propietarios y ayuntamientos que han podido mantener su modelo o bien lo han revertido. De una forma muy sutil, nos va diciendo qué no debemos hacer. Las campañas vacías de intenciones o las grandes fotos de la sociedad civil del lugar son insuficien-

tes para hacer resurgir estas calles. Como prédica sin obra pone la retirada de la calle principal de muchos servicios públicos, lo que reduce tanto la magnitud y la calidad del espacio de acceso público como el número y tipo de razones que tiene la gente para visitar las calles principales. La variedad de usos en un centro de la ciudad es clave para mantenerlo vivo. La convivencia de personas con intereses cotidianos distintos, desde diferentes edades a profesiones, permiten que las calles principales tengan vida la mayoría de horas del día. Cuando los usos del suelo son muy concretos, los centros urbanos sólo están ocupados por un grupo de personas y durante algunas franjas horarias.

Dobson propone una agenda centrada en el ciudadano para la mejora de los centros urbanos, que abarca la economía local, el entorno construido y la actividad de la comunidad. Este último aspecto, el más olvidado por las autoridades municipales y por los propios ciudadanos, es el que ha de permitir dar un nuevo empuje a las calles principales. Para ello propone dar un nuevo protagonismo a la ciudadanía como actora (con su actividad cambiará el día a día) en el proyecto de revitalización de los centros urbanos. Aboga por una economía circular, donde la actividad económica tenga en cuenta las presiones sobre los recursos y favorezca la producción y el consumo local sobre las cadenas de suministro extendidas. Apela a la implicación del individuo a la hora de aprovechar los espacios urbanos (públicos o privados) no utilizados, y a la existencia de empresas y tiendas que cooperen con el fin de promover la experiencia humana en espacios de creatividad culturales y de producto. En definitiva, si olvidamos la parte más relacional y creativa de la ciudadanía en las políticas de regeneración urbana, las intervenciones públicas no salvarán nuestras calles principales.

El artículo es relevante, ya que muchos municipios (ciudades medias y pequeñas) comprueban que sus centros y calles principales pierden atractivo. La idea central detrás del artículo es promover las relaciones humanas. Los centros de las ciudades deben aportar valor al ciudadano para que éste vuelva a ellos. El autor va más allá de las actuaciones «físicas», que es a lo que habitualmente recurren los responsables políticos, olvidándose de otras cosas.

DELIBERACIÓN CIUDADANA Y CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO

Publicación: «Innovative Citizen Involvement for Creating Public Value in Local Government», Journal of African & Asian Local Government Studies, 2014. Disponible en el siguiente enlace: <http://jaalgs.net/journal/index.php/jals/article/viewFile/104/74>

- **Autor:** **Roberta Ryan** es profesora asociada de la University of Technology Sidney, directora del Centre for Local Government de esa misma universidad y directora del Australian Centre of Excellence for Local Government.
- **Síntesis:** **Joan Frígols** es consultor de Sector Público y doctor en Políticas Públicas y Transformación Social (Universitat Autònoma de Barcelona-IGOP).

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: en el contexto actual existe una clara tensión entre los objetivos políticos de dar respuesta a las necesidades ciudadanas y la necesidad de gestionar gobiernos locales con recursos escasos. Ante esta situación, el impulso de mecanismos de deliberación y cooperación entre ciudadanía y gobierno permite determinar qué políticas crearán valor público y generar consensos sobre las prioridades de gobierno que se han de desarrollar.

En la actualidad, existe en el gobierno local una tensión entre su papel de representación democrática y el de provisión de servicios públicos. El papel de representación tiene que ver con dar respuesta a los valores y aspiraciones de la ciudadanía. En cambio, el papel de provisión de servicios prioriza la eficiencia y la eficacia para asegurar que la ciudadanía recibe los servicios optimizando las inversiones realizadas. La tensión entre estas dos funciones surge cuando, en momentos de crisis como el actual, un papel apunta a la necesidad de hacer lo máximo posible por la ciudadanía, mientras el otro enfatiza la necesidad de administrar unos recursos escasos. Ante esta situación, surge el dilema de cómo priorizar la acción del gobierno local.

El artículo de Roberta Ryan aporta la perspectiva del paradigma de la creación de valor público como marco para superar esta tensión, involucrando a la ciudadanía en el proceso de gobierno. En concreto, argumenta que los valores y las aspiraciones de la ciudadanía no tienen que ser «interpretados» por los representantes electos siguiendo el patrón del modelo de gobierno tradicional, sino que tendrían que detectarse a través de la implicación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. De esta manera, el gobierno y la ciudadanía pasarían a cooperar a la hora de decidir los valores y las acciones que deben priorizarse. Para determinar qué aporta valor público se requiere un diálogo entre la ciudadanía y los representantes electos, que desarrollarían en común los mecanismos que permitan dar respuesta a las aspiraciones de la ciudadanía. El diálogo debe servir para generar acuerdos sobre qué significa crear valor público en cada momento, además de educar a la ciudadanía sobre las posibilidades de la acción pública.

Según la profesora Ryan, esta forma de actuar requiere nuevos mecanismos de gobierno basados en los principios de la llamada «gobernanza comunitaria». Tradicionalmente, la participación ciudadana se ha centrado en cómo los representantes electos responden a las necesidades de los ciudadanos. Por el contrario, en la gobernanza comunitaria se propone ir un paso más allá: se trata de impulsar procesos compartidos de planificación en una comunidad para identificar cuáles son los resultados de la acción de gobierno que se considera que crearían valor público y, una vez definidos,

desarrollar los mecanismos necesarios para impulsarlos. En este sentido, el artículo presenta algunas herramientas que se han aplicado con éxito en el desarrollo de procesos de gobernanza comunitaria:

- La planificación comunitaria (*community led planning*): se trata de desarrollar procesos de planificación que permitan a los ciudadanos de una comunidad contribuir a la mejora social, económica, medioambiental y cultural de una determinada área.
- Los comités ciudadanos (*citizen committes*), entre los que destacan las organizaciones no lucrativas encargadas de gestionar determinados servicios municipales.
- Las juntas ciudadanas (*community boards*), en las cuales se delega a la ciudadanía la autoridad para tomar decisiones y gestionar algún ámbito específico asociado a su área geográfica.
- Los procesos de democracia deliberativa (por ejemplo, los jurados ciudadanos), orientados a poner en común información, debatir y llegar a acuerdos sobre algún aspecto relacionado con una política pública.
- Los presupuestos participativos: aunque el artículo habla de la experiencia de Porto Allegre, destaca la experiencia reciente de presupuesto participativo iniciada en París. En este caso, se ha impulsado un proceso que irá creciendo en ambición a lo largo de los próximos años y que parte de la detección de proyectos en el ámbito de las inversiones municipales. (Se puede encontrar información sobre el presupuesto participativo de París en la web: <https://idee.paris.fr/budget-participatif>).

Éstas son algunas herramientas que pueden ayudar a los gobiernos municipales en una lógica de mayor deliberación con la ciudadanía, y que integrarían en mayor medida sus prioridades a la hora de tomar decisiones. Desde el punto de vista de los representantes electos, este proceso permite obtener una mejor información de las preferencias ciudadanas, a la vez que se educa a la ciudadanía en la dificultad de priorizar a la hora de asignar los recursos públicos. En lo que respecta al conjunto del sistema, facilitan el desarrollo de estructuras de gobierno más transparentes.

LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y EL PAPEL CRUCIAL QUE JUEGAN EN EL DESARROLLO

Publicación: «Managing systems of secondary cities: Policy responses in international development», Bruselas, Cities Alliance/UNOPS, 2014. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.citiesalliance.org>

- **Autor:** **Brian H. Roberts** es profesor de Administración de Empresas, Socioeconomía y Geografía Económica en la University of Canberra.
- **Síntesis:** **Elisa Stinus Bru de Sala** es doctora en Políticas Públicas y Transformación Social por la Universitat Autònoma de Barcelona y consultora de Sector Público en Momentum.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: Las ciudades intermedias juegan un papel muy importante en el desarrollo económico, social y físico de los sistemas de ciudades. Si los países quieren ser más eficientes y competitivos, resulta fundamental reconocer la función que desempeñan las ciudades intermedias.

Las ciudades intermedias desempeñan un papel muy importante en el desarrollo económico, social y físico de todos los países. Estas ciudades actúan como facilitadoras en los sistemas de ciudades, dando soporte al funcionamiento de los mercados, las cadenas de suministro, los centros de transferencia multimodal y la gobernanza de las regiones. También son importantes centros para la creatividad, el aprendizaje, la cultura y el desarrollo empresarial. El significado de ciudad intermedia ha pasado de estar vinculado al tamaño de la población a referirse a la combinación del tamaño y el papel que juega este tipo de ciudades. Por lo tanto, calcular cuántas personas viven en una ciudad no es suficiente para decidir su nivel de prioridad en relación con la inversión pública de un país, sino que hay que tener en cuenta otros aspectos, como la influencia que dichas ciudades desempeñan en el ámbito nacional y global.

Según la definición de ciudad intermedia de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, que tiene en cuenta criterios de población (de 50 000 a 1 000 000 de habitantes), poder administrativo y conectividad, la mayoría de capitales de provincia españolas podrían considerarse ciudades intermedias. Éste es el caso de ciudades como Zaragoza, Bilbao, Santander, Salamanca, Córdoba o Granada. Tal y como explica el autor del documento, si las políticas públicas quieren apoyar el desarrollo de estas ciudades, resulta necesaria una nueva aproximación a las políticas urbanas. En esta línea, el autor destaca la importancia de tener en cuenta las ciudades intermedias en las futuras agendas de reforma de los sistemas de gobernanza local, apuntando a las siguientes áreas de mejora:

- En primer lugar, la política urbana estatal ha de tener en cuenta la dimensión regional o global de estas ciudades. Los países tienen políticas urbanas basadas en un sistema jerárquico de ciudades que se guía por el tamaño de la población, mientras que algunas ciudades intermedias, debido a la importante función que desempeñan, requieren políticas que potencien más sus infraestructuras y desarrollo económico.
- Es importante proporcionar más apoyo a las ciudades intermedias en zonas con dificultades. En algunos casos se requieren políticas económicas con impuestos ventajosos para las empresas y las personas con el fin de atraer inversores y potenciar el desarrollo de nuevas habilidades.

- Hay que impulsar políticas que fomenten la competencia entre ciudades intermedias, mediante la generación de nuevas oportunidades para el comercio y la inversión y la promoción de sistemas de gobernanza más transparentes.

- Resulta clave potenciar una nueva política de descentralización. Si los gobiernos locales no tienen incentivos para hacerse cargo del desarrollo económico local y determinar cómo se gastan los fondos públicos, harán pocos esfuerzos para responsabilizarse del mantenimiento de las infraestructuras y la provisión de servicios.

- Hay que desarrollar una nueva gobernanza metropolitana que tenga en cuenta los problemas de gestión de las zonas periurbanas. Las ciudades y las empresas tienen que adoptar un modelo de gobernanza más colaborativo, compartiendo recursos para reducir los costes, asegurar mejores servicios, etc.

- Es necesario poner un mayor énfasis en el crecimiento endógeno de las ciudades intermedias, estimulando la diversidad y el crecimiento de la economía local para generar oportunidades de empleo y potenciar las pymes.

- Para el desarrollo económico de las ciudades intermedias hace falta un enfoque más participativo, involucrando a la ciudadanía y los distintos agentes locales en la toma de decisiones para fomentar su implicación y su papel activo en la construcción de la ciudad.

- Finalmente, las ciudades intermedias también tienen que ser sostenibles a nivel ambiental para asegurar que los recursos se usan de forma eficiente y efectiva. Para ello, ha de combatirse la contaminación y contaminación y mejorar la salud pública y la calidad del entorno. El éxito de las ciudades intermedias no se debe solamente a criterios económicos, ya que la habitabilidad y la sostenibilidad también son fundamentales.

En definitiva, se comprueba que dar respuesta a los problemas y cuestiones que tienen que afrontar las ciudades intermedias supone un reto importante. Implica desarrollar nuevas estrategias e iniciativas por parte de los gobiernos a nivel nacional, regional y local, con el soporte de la ciudadanía y de las empresas. Las ciudades intermedias son generalmente más débiles en lo concerniente a la gobernanza, la economía, la conectividad, las infraestructuras estratégicas y el capital humano. Si los países quieren ser más eficientes y competitivos resulta fundamental reconocer el papel que juegan las ciudades intermedias. Para conseguir este objetivo, será necesaria una nueva aproximación a las políticas urbanas.

