



# Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL



**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.**

PRESIDENTE

**Daniel Fernández**

PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

**Isaías Taboas**

CIF B65855868

Diputación 262 2ª 08007  
Barcelona Tel. 93 494 97 20  
[www.observatoriodli.com](http://www.observatoriodli.com)  
ISSN: 2339-9562  
D. Legal B.10113-2014



**Observatorio Local**

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

| IDEAS DE INTERÉS |

LA IMPORTANCIA DE LOS EFECTOS INDIRECTOS AL EVALUAR PROGRAMAS DE SUBSIDIOS

Reseña de **Stephan Maurer** sobre «Spillover, Efficiency and Equity Effects of Regional Firm Subsidies».

ALINEACIÓN IDEOLÓGICA Y ADOPCIÓN DE POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA: UN ANÁLISIS PARA LÍDERES MUNICIPALES

Reseña de **Víctor Lapuente** sobre «Ideological Alignment and Evidence-Based Policy Adoption».

INNOVACIÓN, PATENTES Y DESIGUALDADES: LA INFLUENCIA DE LAS CIUDADES CONECTADAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE CONOCIMIENTO GLOBAL

Reseña de **Ariadna Romans i Torrent** sobre «International Knowledge Connectivity and the Increasing Concentration of Innovation in Major Global Cities».

OPORTUNIDADES DE LA CIENCIA DEL COMPORTAMIENTO PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN INFANTIL DE MANERA COSTE-EFECTIVA

Reseña de **María Laffaire** sobre «Supporting Early Childhood Development Remotely: Experimental Evidence from SMS Messages».

| LIBRO DESTACADO |

EFECTO BARRIO

Reseña de **Andreu Orte** sobre *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*, de **Oriol Nel·lo** (ed.).

| COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA |

MISIÓN CIUDADES: COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

| SUPLEMENTO ESPECIAL OBLO 50 |

FUTURO DE LAS CIUDADES: ¿QUÉ HAY DE NUEVO?

Ideas recientes de la academia y los expertos para la mejora de las ciudades, por **Juan Echániz**.





Querido lector,

Abordamos un Observatorio Local muy especial, pues hemos llegado nada menos que al número 50 de esta revista. Y seguimos convencidos de la importancia de las políticas locales para mejorar la calidad de vida y el bienestar de los habitantes de cualquier municipio.

Por ello, comenzamos con una idea que estudia un programa de desarrollo regional en Alemania para subsidiar los costes de inversión de las empresas en las zonas menos desarrolladas del país, centrado especialmente en la industria manufacturera. Es importante controlar todos los efectos, porque se demuestra que una reducción en la tasa de subsidio conduce a una disminución en el empleo; pero, además, las pérdidas de empleo también se extienden a sectores o lugares no afectados por dichos subsidios, si éstos tienen conexiones comerciales con las zonas en cuestión. El segundo estudio que aportamos explora la alineación ideológica entre el gobierno local y los actores políticos nacionales –a partir de datos de múltiples municipios–, algo que influye en la adopción de políticas respaldadas por estudios científicos. Sin duda, el papel de los líderes locales es clave para la adopción de políticas informadas, lo que mejora la eficiencia y el impacto de las decisiones en beneficio de sus comunidades.

En tercer lugar, incluimos un artículo que explora cómo las patentes y las invenciones tienden a concentrarse en las grandes ciudades conectadas a nivel internacional, lo que aumenta la desigualdad entre regiones. Se destacan dos aspectos: por un lado, cómo se conectan las ciudades con perfiles tecnológicos parecidos, y por otro, cómo se establecen conexiones entre ciudades especializadas en diferentes áreas geográficas. Y, por último, un interesante estudio sobre una intervención que promovió el Gobierno de Costa Rica durante el confinamiento por la COVID-19 para incentivar a las familias a que realizaran actividades educativas que mejoraran las habilidades cognitivas de los niños en educación infantil.

En nuestro libro del mes, Oriol Nel-lo (ed.) y otros autores nos adentran en el problema que puede suponer el «efecto barrio»; es decir, el impacto que la segregación residencial tiene en la perpetuación y el agravamiento de las desigualdades sociales, algo que puede suceder en múltiples aspectos: acceso a la educación, empleo, servicios, movilidad, salud, seguridad, e incluso en el uso del tiempo libre. Para que esto no suceda, como siempre son fundamentales las políticas locales...

Volvemos de nuevo en esta publicación especial a estudiar la importancia de la colaboración público-privada, tema de interés que ya comentamos en el número 48 de esta pasada primavera. En este caso, incluimos una reseña sobre las ponencias presentadas en la primera sesión de «Misión Ciudades: Colaboración público-privada», impulsada por beBartlet, con el apoyo de Fundación “La Caixa” y Observatorio Local el 14 de junio de 2024, en Madrid.

Y, para concluir, una sorpresa especial por ser precisamente éste el número 50: un suplemento, elaborado por nuestro anterior director, Juan Echániz, sobre el futuro de las ciudades, en el que se incluyen diversos artículos y reseñas.

Esperamos que todo esto sea de su interés. Bienvenidos al otoño,

**El editor**



## LA IMPORTANCIA DE LOS EFECTOS INDIRECTOS AL EVALUAR PROGRAMAS DE SUBSIDIOS

- **Publicación:** «Spillover, Efficiency and Equity Effects of Regional Firm Subsidies», en *American Economic Journal: Economic Policy*, pendiente de publicación. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20220667&from=f>
- **Autores:** **Sebastian Siegloch** es catedrático de Economía en la Universidad de Colonia; **Nils Wehrhöfer**, economista de investigación en el Bundesbank, y **Tobias Etzel**, economista en el mismo Bundesbank.
- **Síntesis:** **Stephan Maurer**, profesor lector en Economía en la Universidad de Edimburgo y la Barcelona School of Management.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Existe un programa de desarrollo regional en Alemania que subsidia los costes de inversión de las empresas en las zonas menos desarrolladas del país, centrándose especialmente en la industria manufacturera. En su estudio, los autores encuentran que una reducción en la tasa de subsidio conduce a una disminución en el empleo en la manufactura. Sin embargo, las pérdidas de empleo también se extienden a sectores no afectados, como la construcción o el comercio minorista, así como a otras regiones del país que tienen conexiones comerciales con las zonas en cuestión. Tener en cuenta estos efectos indirectos es importante, ya que puede cambiar significativamente el análisis de coste-beneficio de los programas de subsidios.*

La actividad económica no se distribuye de manera uniforme. En todos los países habitualmente existen algunas regiones fuertes con sectores bien desarrollados de manufactura y servicios y otras áreas más pobres y menos desarrolladas. Aliviar esta desigualdad regional es, en general, una preocupación política importante. A nivel europeo, por ejemplo, programas como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional tienen como objetivo reducir los desequilibrios económicos dentro de la Unión Europea; a menudo lo hacen transfiriendo recursos de las regiones más ricas a las más pobres, con el objetivo de desarrollar la economía de estas últimas. Hay también políticas similares, «basadas en el lugar», a nivel nacional en muchos países. En Alemania, por ejemplo, la constitución encomienda al gobierno federal «la creación de condiciones de vida equivalentes» en todo el territorio. Una política con la que el gobierno alemán intenta alcanzar este objetivo es un programa de subsidios a la inversión regional. Y es sobre esta política sobre la que centran su estudio Sebastian Siegloch, Nils Wehrhöfer y Tobias Etzel, prestando especial atención a sus efectos indirectos en otros sectores y regiones.

La política en cuestión se creó en 1969 para ayudar a las regiones poco desarrolladas en lo que entonces era la Alemania Occidental. Sin embargo, desde la reunificación, su enfoque ha cambiado hacia la revitalización de la economía debilitada de Alemania Oriental. Ofrece generosos subsidios a las empresas que invierten en regiones subdesarrolladas. Los desembolsos de inversión elegibles incluyen la renovación o construcción de edificios y la adquisición de maquinaria, pero también la compra de licencias y patentes. Los proyectos de algunos sectores, como el comercio minorista o la construcción, no pueden conseguir subvenciones, e incluso en los sectores que se pueden aprovechar de estos subsidios sólo se pueden aplicar en aquellos que generan la mayor parte de sus ingresos fuera de su condado de origen. Debido a esto, la mayoría de los fondos se

destinan a la industria manufacturera. Entre 1996 y 2016, se destinó un promedio de 1400 millones de euros (en valores de 2010) por año.

Sin embargo, la generosidad del programa varía con el tiempo y el espacio. Inicialmente, toda Alemania Oriental calificaba el 50 % del coste de la inversión para plantas pequeñas y medianas y del 35 % para plantas grandes. En los años siguientes, los condados se separaron en aquellos con alta prioridad de financiamiento y baja prioridad, siendo estos últimos los que recibían menores subsidios. La priorización se basaba en los niveles salariales de los condados, las tasas de desempleo y la calidad de la infraestructura en relación con el conjunto de Alemania Oriental. Además, los subsidios máximos disminuyeron con el tiempo. A partir de 2018, comenzaron a variar del 10 %, para una planta grande en un condado con baja prioridad de financiamiento, al 40 %, para una planta pequeña en un condado con alta prioridad.

Debido a esto, las tasas de subsidio cambiaron frecuentemente con el tiempo. Estos cambios permiten a los autores desentrañar los efectos causales del propio programa de subsidios de otros cambios y desarrollos que sucedieron al mismo tiempo. Específicamente, comparan condados similares, que, si bien en los inicios tenían la misma tasa de subsidio, en determinado momento uno de ellos experimentó un recorte importante. El estudio muestra que, antes de este recorte, los dos condados tenían trayectorias económicas muy similares, y luego, sin embargo, sus capacidades económicas comenzaron a divergir.

Así, por ejemplo, a partir de datos administrativos que cubren la mitad de todos los establecimientos alemanes entre 1995 y 2017, los autores encuentran que un recorte en la tasa de subsidio conduce a una reducción gradual en el empleo en manufactura. Diez años después de un recorte en la tasa de subsidio de un 1 %, el empleo en manufactura es un 1 % más bajo. Además, claramente la mayor parte de esta disminución proviene de trabajadores con habilidades medias, y esto afecta en mayor medida a las plantas pequeñas. Esto en sí mismo ya es un resultado interesante, ya que muestra que los subsidios pueden tener efectos considerables en la manufactura local.

El estudio se pregunta entonces si estos efectos «se derraman» a otros sectores. Para ello, se centran en la construcción y el comercio minorista, sectores ambos que están excluidos del programa de subsidios y, por lo tanto, no pueden verse afectados directamente por él. Sin embargo, sí pueden verse afectados de forma indirecta: si los recortes de subsidios reducen la actividad de inversión, se disminuirá la demanda en la industria de la construcción; y, si el empleo disminuye y la región se empobrece, el sector minorista sufrirá. En conclusión, los recortes de subsidios también tienen efectos negativos en estos dos sectores inicialmente no afectados: por cada dos empleos en manufactura, se pierde también un empleo adicional en la construcción o el comercio minorista. Además, los recortes de subsidios también reverberan en el espacio: si un condado experimenta un recorte de subsidios, los condados que tengan fuertes vínculos comerciales con éste también sufren una disminución en el empleo en manufactura.

Tener en cuenta estos efectos indirectos es importante, ya que son cruciales para el cálculo de coste-beneficio del programa de subsidios. Los autores muestran que cuando sólo se consideran los efectos directos, se gastan alrededor de 36 000 euros para crear un empleo. Sin embargo, si se tienen en cuenta los efectos indirectos en otros sectores y regiones, esta cifra se reduce a 16 000 euros.

En conclusión, este estudio nos demuestra, en primer lugar, que las «políticas basadas en el lugar» pueden ayudar a hacer crecer las economías de las zonas subdesarrolladas y a reducir las desigualdades regionales. Sin embargo, para evaluarlas correctamente no sólo debemos observar sus efectos directos, sino también los indirectos en sectores o regiones aparentemente no afectados. En segundo lugar, destaca una vez más la importancia de poner los datos administrativos a

disposición de los investigadores. Siegloch, Wehrhöfer y Etzel obtuvieron un conjunto de datos que comprendía la mitad de todos los establecimientos alemanes, y también tuvieron acceso a los historiales completos de ganancias del 2% de la fuerza laboral alemana y a todos los subsidios pagados bajo el esquema que pretendían evaluar. Si se pretende hacer un análisis relevante y certero de cualquier política, es imprescindible disponer de datos administrativos de alta calidad, y esto, a su vez, ayudará a mejorar la toma de decisiones políticas.



## ALINEACIÓN IDEOLÓGICA Y ADOPCIÓN DE POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA: UN ANÁLISIS PARA LÍDERES MUNICIPALES

- **Publicación:** «Ideological Alignment and Evidence-Based Policy Adoption», *IZA Discussion Paper Series*, n.º 17007, 2024. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4831647](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4831647)
- **Autores:** **Jorge García-Hombrados** y **Marcel Jansen** son profesores adjuntos en la Universidad Autónoma de Madrid e investigadores asociados en el IZA; **Ángel Martínez**, investigador asociado en Esade EcPol; **Berkay Özcan**, profesor en la London School of Economics; **Pedro Rey-Biel**, profesor en ESADE-URL, y **Antonio Roldán-Monés**, director de Esade EcPol.
- **Síntesis:** **Víctor Lapuente**, catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Gotemburgo, Suecia.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Este estudio explora cómo la alineación ideológica entre el gobierno local y los actores políticos nacionales –a partir de datos de múltiples municipios– influye en la adopción de políticas respaldadas por estudios científicos. Los resultados subrayan la importancia de la coincidencia ideológica y de la cooperación entre diferentes niveles de gobierno, y destacan el papel clave que los líderes locales pueden jugar en la adopción de políticas informadas, mejorando la eficiencia y el impacto de las decisiones en beneficio de sus comunidades.*

Las decisiones políticas cada vez se basan más en los datos y evidencias sólidas. Las políticas basadas en los estudios científicos, aquellos que se sustentan en datos e investigación, están ganando terreno en un mundo cada vez más complejo y exigente. Sin embargo, estas políticas no siempre llegan a implementarse con la velocidad o contundencia necesaria. Esta reciente investigación del IZA Institute of Labor Economics nos ayuda a comprender por qué ocurre esto y cómo podemos aprovechar la coyuntura política para facilitar su adopción.

El estudio se plantea qué factores influyen en que una política respaldada por estudios científicos llegue a ser adoptada en el ámbito local. Así, los investigadores descubren que, cuando las administraciones locales comparten una afinidad política con el gobierno central, es más probable que se adopten y se implementen este tipo de políticas. Este hallazgo es especialmente relevante para la formulación de políticas públicas en áreas como la vivienda, donde se requieren soluciones creativas y fundamentadas.

La investigación se basa en un análisis cuantitativo de datos obtenidos de una muestra representativa de municipios españoles. Se han utilizado múltiples fuentes de datos, incluidas bases municipales donde se incluye información sobre la implementación de políticas locales, así como datos electorales y de alineación política. También se ha realizado un análisis comparativo entre diferentes regiones y tipos de políticas, lo que permite no sólo observar patrones de adopción en contextos donde las políticas ya estaban en marcha, sino también identificar qué factores favorecerían la adopción de nuevas políticas en municipios con menor experiencia previa en la implementación de estas iniciativas. Además, se incluyeron variables relacionadas con la capacidad institucional de los gobiernos locales, como la disponibilidad de recursos humanos y técnicos (determinantes para el éxito de las políticas).

Los resultados revelan que la coincidencia ideológica no sólo facilita el flujo de recursos, sino que también permite un mayor acceso a las redes de apoyo político y técnico, cruciales para adoptar políticas innovadoras y efectivas. Los municipios que coinciden políticamente con los gobiernos centrales tienden a tener más éxito a la hora de implementar políticas basadas en evidencia.

Aun así, se puede comprobar también que, aunque la alineación ideológica es un factor importante, no es el único determinante. La capacidad de un gobierno local para establecer alianzas estratégicas y generar un diálogo fluido con otros actores políticos juega un rol esencial en el éxito de las políticas. Esto es particularmente relevante en momentos en que son necesarias la flexibilidad y la cooperación entre los distintos niveles de gobierno para afrontar retos como la vivienda, el empleo o la sostenibilidad.

En este contexto, la capacidad de establecer alianzas –no sólo con actores políticos, sino también con el sector privado y organizaciones no gubernamentales– se identifica como un mecanismo clave para superar las barreras ideológicas. Los investigadores subrayan que, incluso en aquellos municipios donde no existía una coincidencia ideológica con el gobierno central, la existencia de relaciones estratégicas permitió una implementación más eficiente de estas políticas basadas en datos.

Un elemento crítico que emerge de la investigación es el papel de las capacidades institucionales de los municipios en la implementación de políticas. El estudio muestra que los municipios con mayores recursos técnicos y humanos –la disponibilidad de personal cualificado y el acceso a datos relevantes– son más proclives a adoptar políticas basadas en evidencia, independientemente de su alineación ideológica. Esto sugiere que el fortalecimiento de las capacidades locales puede ser una estrategia eficaz para mejorar la formalización de políticas, sobre todo en aquellos municipios que no están alineados ideológicamente con el gobierno central.

Por otro lado, se subraya la necesidad de considerar no sólo la base de evidencia detrás de una política, sino también el contexto político e institucional en el que se implementa. Para los responsables políticos, esto implica que no basta con diseñar políticas técnicamente sólidas; es igualmente fundamental prestar atención a las dinámicas políticas y a las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Además, se puede compensar la falta de alineación ideológica entre uno y otro gobierno mediante la búsqueda de socios estratégicos y el fomento del consenso, de modo que se superen las posibles barreras políticas y se aprovechen al máximo las oportunidades para adoptar políticas efectivas que mejoren la vida de la ciudadanía.

En definitiva, los mejores datos no garantizan el éxito de una política si no sabemos cómo movernos en el tablero político. Aprovechar las sinergias cuando existen y ser creativos cuando no las hay es, en definitiva, una manera de garantizar que las políticas no sólo estén bien fundamentadas, sino que también tengan un impacto real en la sociedad.

## INNOVACIÓN, PATENTES Y DESIGUALDADES: LA INFLUENCIA DE LAS CIUDADES CONECTADAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE CONOCIMIENTO GLOBAL

- **Publicación:** «International Knowledge Connectivity and the Increasing Concentration of Innovation in Major Global Cities», en *Journal of Economic Geography*, 24(3), 2024, págs. 415-440. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbae013>.
- **Autores:** **John Cantwell** es profesor de Negocios Internacionales en la Rutgers University, y **Salma Zaman**, profesora asistente en la Lahore University of Management Sciences.
- **Síntesis:** **Ariadna Romans i Torrent**, escritora independiente, investigadora y máster en Estudios del Desarrollo en la Universidad de Ámsterdam.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Este artículo explora cómo las patentes y las invenciones tienden a concentrarse en las grandes ciudades conectadas a nivel internacional, lo que aumenta la desigualdad entre regiones. Se destacan dos aspectos clave: la conexión de las ciudades con perfiles tecnológicos parecidos y cómo se establecen conexiones similares entre ciudades especializadas en diferentes áreas geográficas. Esta interacción entre diferentes comunidades locales se ha convertido en un motor fundamental para la innovación, aunque, al mismo tiempo, también provoca el aumento de la desigualdad entre las diferentes ciudades.*

Desde hace décadas, las ciudades se han consolidado como centros de conocimiento e innovación y destacan por su concentración de excelencia y su capacidad para facilitar encuentros de sectores profesionales diversos. Los diversos estudios existentes demuestran que las colaboraciones entre inventores de diferentes ciudades son más frecuentes cuando existe una red previa y cuando la proximidad social facilita el acceso al conocimiento externo. Además, la migración de inventores puede aumentar la innovación local, e incluso los lazos sociales informales juegan un papel importante. Este estudio explora las ciudades como líderes en conocimiento e innovación.

Así, este estudio sostiene que las conexiones de conocimiento entre diferentes lugares benefician a las comunidades locales de inventores en las grandes ciudades globales. Según los autores, la conectividad del conocimiento se basa en cómo la información circula dentro de una comunidad y cómo los actores clave influyen en este sentido para generar nuevas ideas e innovaciones. Por otro lado, el intercambio de conocimientos entre ciudades contribuye al desarrollo y enriquecimiento de ideas. Cabe destacar que esta investigación se ha centrado en las citas de patentes como indicador de la conectividad global de conocimiento, y por ello se ha examinado a toda la población de inventores de patentes en ciudades globales destacadas tecnológicamente, como las concedidas en EE UU. De esta forma, el estudio ha desarrollado tres hipótesis:

- H1: Una mayor compatibilidad entre las conexiones de conocimiento locales y no locales en una ciudad global (compatibilidad) está relacionada con una mayor tasa de invenciones locales (desempeño innovador).
- H2: Una mayor diversidad geográfica de las conexiones de conocimiento no locales en una ciudad global (diversidad geográfica) está asociada con una mayor tasa de invenciones locales (desempeño innovador).

- H3: Un mayor contenido en TIC en las conexiones de conocimiento no locales en una ciudad global (participación en TIC) está relacionado con una mayor diversidad geográfica de esas conexiones (diversidad geográfica).

Los investigadores han encontrado que las invenciones patentadas tienden a concentrarse en las ciudades con mayor conectividad internacional, lo que aumenta la desigualdad entre regiones. Aunque esta conectividad impulsa la innovación local, también reduce la relación con ciudades más pequeñas y áreas rurales, lo que afecta negativamente a estas últimas. En resumen, el artículo sostiene que, a medida que las comunidades de conocimiento se vuelven más internacionales, el intercambio de información entre ellas fomenta nuevas combinaciones de conocimiento, y, por ende, incrementa la innovación.

Para llevar a cabo el estudio, se ha utilizado un panel de datos compuesto por patentes de utilidad otorgadas por la Oficina de Patentes de los Estados Unidos (USPTO) a inventores de 62 ciudades entre 1976 y 2014. Este periodo abarca tanto la era de la información como la digital, lo que ha facilitado el análisis de la conectividad global del conocimiento a través de citas de patentes retroactivas. Las ciudades globales han sido asimismo seleccionadas de una lista proporcionada por el Globalization and World Cities Research Network (GaWC), teniendo en cuenta que cumplieran dos criterios: 1) estar incluidas en la lista de ciudades globales del GaWC entre 2000 y 2020, y 2) representar a más del 1 % de las patentes inventadas en el país, además de superar un umbral basado en la tendencia de los inventores del continente a patentar en EE UU.

El trabajo se ha centrado en la diversidad geográfica de las citas de patentes, utilizando como variable dependiente la diversidad geográfica y como variable independiente el porcentaje de citas de TIC en patentes no TIC (participación en TIC). Además, se han utilizado variables de control, como la participación inicial de patentes, la tendencia a citar en el campo, el tamaño de la ciudad, los derechos de propiedad intelectual, la especialización en los sectores de más rápido crecimiento, las publicaciones científicas, el porcentaje de población con educación terciaria y el *ranking* global de la ciudad. También se han incluido algunos controles adicionales, como la especialización en tecnologías de computación y el número total de patentes para cada ciudad.

Después de analizar los datos, se muestra evidencia de que los procesos de desarrollo del conocimiento en comunidades especializadas, tanto locales como internacionales, tienen una interacción positiva. Además, se contrasta que las ciudades de EE UU destacan más en innovación si las comparamos con sus iguales de Asia y Europa, especialmente en el periodo de 1976 a 2014. Con esto, queda claro que la concentración metropolitana de patentes en unas pocas ciudades globales tecnológicamente destacadas se ha visto impulsada, en parte, por la conectividad internacional del conocimiento de las comunidades inventoras locales en esas ciudades.

No obstante, es importante tener en cuenta las limitaciones del estudio, como puede ser la dependencia en las evaluaciones de los examinadores de patentes, quienes validan la legitimidad de estas conexiones. Además, los sistemas de conocimiento complejos dependen de la reciprocidad mutua y la apertura dentro de las comunidades de científicos e ingenieros. Hay que tener en cuenta que este artículo parte de una visión muy concreta de la innovación: de la escuela americana y de la importancia de las patentes, hecho que no es compartido en otros contextos. Por tanto, si bien es riguroso y tiene mucho valor, no es sensible a las diferencias regionales, sino que sus resultados están muy centrados en el caso estadounidense. Para futuras investigaciones, sería interesante explorar más a fondo la naturaleza de las relaciones basadas en el conocimiento entre comunidades locales de inventores cuando interactúan entre sí, así como estudiar el tema en otros contextos epistémicos. En particular, se deberían investigar las configuraciones específicas de las fuentes de conocimiento que maximizan las oportunidades para nuevas combinaciones innovadoras y el papel de las TIC en la promoción de esta diversidad geográfica del conocimiento en las ciudades globales.

## OPORTUNIDADES DE LA CIENCIA DEL COMPORTAMIENTO PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN INFANTIL DE MANERA COSTE-EFECTIVA

- **Publicación:** «Supporting Early Childhood Development Remotely: Experimental Evidence from SMS Messages», en *Journal of Development Economics*, n.º 166, 103201, 2024. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304387823001578>
- **Autores:** **Juan Manuel Hernández-Agramonte** es director senior en Innovations for Poverty Action; **Olga Namen** es investigadora en la Universidad de California, Santa Bárbara, y **Emma Näslund-Hadley** y **Maria Loreto Biehl**, economistas en el Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Síntesis:** **María Laffaire**, investigadora en KSNET, máster en Políticas Públicas por la Universidad de Pennsylvania y máster en Econometría por la Universidad Torcuato Di Tella.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Este artículo evalúa los efectos de una política dirigida a incentivar a las familias para que realicen actividades educativas que mejoren las habilidades cognitivas de los niños en educación infantil mediante el envío mensajes de texto (SMS). Es una actuación diseñada como parte de una estrategia de aprendizaje remoto que implementó el Gobierno de Costa Rica durante el confinamiento por la COVID-19. Los resultados positivos y su coste-efectividad muestran el potencial de la ciencia del comportamiento en el rendimiento educativo de los menores en situaciones vulnerables.*

En España, el número de niños y niñas de 0 a 2 años escolarizados ha aumentado en los últimos años, con la única excepción del periodo de la pandemia de la COVID-19. La tasa de escolarización en el primer ciclo de educación infantil alcanza el 48,3 %, su nivel más alto desde que existen datos, según se desprende de los Datos Avance 2023-2024, estadística publicada por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. Actualmente, aumentar el acceso a la educación en esta etapa es uno de los objetivos prioritarios del Ministerio para mejorar la conciliación de las familias (especialmente de las mujeres jóvenes), la equidad educativa y el equilibrio territorial. De hecho, está ampliamente documentado que invertir en educación durante la primera infancia resulta en grandes beneficios tanto a nivel individual como social, especialmente para los pequeños en situaciones de vulnerabilidad. Los niños de hogares con menos recursos acusan más la falta de acceso a una educación temprana, dado que sus padres suelen disponer de medios y habilidades más limitados en su capacidad de estimulación y educación. Por eso siempre resultará útil que, escolarizados o no, los adultos dispongan de ayuda y recursos para guiar a sus hijos en el proceso de aprendizaje.

Este artículo evalúa una intervención diseñada como parte de una estrategia de aprendizaje remoto fomentada por el Gobierno de Costa Rica durante el confinamiento por la COVID-19. Se basó en mensajes de texto que fueron diseñados para aumentar la participación de los padres en la educación de sus hijos; mensajes en los que se les brindaba información sobre sencillas actividades de aprendizaje. Estas actividades, simples, no requerían de grandes conocimientos ni materiales y abordaban diversos temas, como el estilo de crianza, la gestión del tiempo y los hábitos saludables. Su objetivo principal era el de mejorar las habilidades cognitivas de los niños, incluidas las numéricas y de alfabetización

Esta política se dirigió a padres de niños y niñas de 4 y 5 años inscritos en escuelas públicas. Para poder implementarla, se identificaron redes de familias a través de padres de niños que asistieran a la misma clase. Así, de manera aleatoria, se enviaron mensajes a algunas familias y a otras no, para asegurar que las diferencias que pudieran rastrearse en los resultados del estudio pudieran deberse solamente a los efectos de los mensajes y no a diferencias preexistentes entre las familias. Este diseño de evaluación, llamado RCT (Randomized Control Trial) por sus siglas en inglés, es el único capaz de establecer una relación de causa-efecto entre una intervención y sus resultados.

Además, se identificó a un tercer grupo de familias; sus hijos asistían a las clases que sí recibían mensajes pero no fueron asignadas a este grupo. El objetivo era conocer si la cercanía con las familias que sí recibían mensajes tenía un efecto indirecto, lo que se conoce en literatura como «efecto derrame».

Específicamente, los padres del grupo de tratamiento recibieron una serie de 3 a 4 mensajes semanales, hasta un total de 54, además de un mensaje motivacional una vez por semana durante quince semanas.

Cabe destacar que los resultados generales fueron positivos. Las habilidades cognitivas de los estudiantes cuyos padres fueron asignados al grupo que recibió los mensajes de texto fueron 0,11-0,12 en desviaciones estándar más altas que las del grupo de control (lo que es sustancial si tenemos en consideración el corto periodo de tiempo del programa en sí). Se evidencia una mejora en las habilidades numéricas tempranas –no así en alfabetización–, midiéndose tan solo una semana después de la finalización de la intervención, por lo que estos resultados se produjeron en un plazo muy corto. Según los autores, estos resultados positivos en actividades numéricas y la falta de los mismos en alfabetización puede explicarse porque en los mensajes se incluían más actividades numéricas, habida cuenta que éstas son menos conocidas por la mayoría de las familias.

Por otro lado, no se han demostrado efectos significativos de derrame entre las familias del tercer grupo pero que no habían recibido mensajes de texto directamente. Por último, otro resultado interesante es que los padres participantes en la intervención presentaron una puntuación más alta en la percepción del nivel de habilidades de sus hijos en comparación con el grupo de control.

Estos resultados muestran con claridad, una vez más, que brindar información oportuna y práctica a los padres puede mejorar las habilidades cognitivas de los hijos. La importancia de las primeras etapas educativas puede ser la clave para los buenos resultados académicos en la edad adulta, ya que es en las etapas tempranas donde se pueden generar diferencias sociales que afecten a la experiencia educativa de las familias más vulnerables. Es más, el hecho de reducir la brecha entre las creencias de los padres y el desempeño real de los niños tiene implicaciones importantes para la toma de decisiones de los padres en cuanto a la educación de sus hijos.

En conclusión, las intervenciones conductuales son una oportunidad económica para ayudar a los padres a mejorar los resultados de sus hijos mediante la estimulación temprana y el desarrollo cognitivo, sobre todo teniendo en cuenta la mayor interacción de los niños con ambos padres durante los primeros años de vida.

## EFECTO BARRIO

---

Oriol Nel·lo, *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 434 págs.

El «efecto barrio» es el impacto que la segregación residencial tiene en la perpetuación y el agravamiento de las desigualdades sociales, algo que puede suceder en múltiples aspectos: acceso a la educación, empleo, servicios, movilidad, salud, seguridad e incluso al uso del tiempo libre. Es un fenómeno ampliamente estudiado en disciplinas como la economía regional y urbana, la sociología o la demografía, especialmente en los últimos años.

En el Área Metropolitana de Barcelona, el efecto barrio ha sido particularmente notable en dos grandes oleadas en los últimos veinte años: durante la expansión económica de la primera década del siglo XXI y tras la recuperación económica que siguió a la crisis de 2008. En ambos casos, se intensificó la segregación urbana a causa de la combinación de la renta de los hogares y las dificultades de acceso a la vivienda, lo que provocó una concentración progresiva de población en riesgo en ciertos barrios. Oriol Nel·lo, uno de los principales responsables técnicos de la Ley de Barrios en Cataluña desde 2004, nos ofrece, junto con otros autores, una perspectiva no determinista de este efecto en las principales urbes de nuestro país, argumentando que puede ser contrarrestado mediante políticas públicas ambiciosas.

La segregación residencial, según Oriol Nel·lo, se define como «la tendencia de los hogares y los individuos a agruparse en el espacio urbano según sus características sociales, especialmente en función de la renta, pero también de otras variables». Este fenómeno representa un gran desafío para las áreas metropolitanas, ya que, en ausencia de intervención pública, puede llevar a la concentración y cronificación de ciertos problemas sociales en población con características similares en determinadas zonas. Es lo que se conoce como «efecto barrio». En otras palabras, cuando la segregación residencial se intensifica y se prolonga en el tiempo, las personas que habitan un barrio o territorio desfavorecido tienen oportunidades de vida significativamente diferentes a otras que habitan otro territorio.

En los últimos años, varios estudios de economía y demografía han señalado la consolidación del efecto barrio y que éste desencadena una serie de consecuencias negativas; por ejemplo, las diferencias en el acceso a una educación de calidad, lo que a su vez afecta la formación y a las oportunidades laborales futuras. Además, suele ser una fuente de estigmatización y dificulta la inversión pública y privada en servicios. Otros efectos asociados incluyen el aislamiento social y la dificultad de transporte: los barrios más desfavorecidos, con menores niveles de renta, suelen tener menos acceso a transporte público y menores probabilidades de contar con un vehículo propio.

Así, en el capítulo introductorio, Oriol Nel·lo presenta un interesante resumen sobre el estudio de la segregación urbana. Se remonta a los inicios, con los trabajos de Engels (1845) y Cerdá, quien ya con su *Teoría general de la urbanización* (1867) introdujo la planificación urbana como herramienta para mejorar las condiciones de vida de la población. Luego, en el siglo XX, destaca las aportaciones de la Escuela de Chicago, con Park y Burgess, que analizó la segregación como un proceso ecológico, hasta cierto punto natural de competencia por el espacio, sin contar las oportunidades de actuación desde los poderes públicos. Por contra, David Harvey, en *Social Justice and the City* (1973), aportó un enfoque neomarxista al poner de relieve que la segregación es consecuencia

de una organización del espacio para perpetuar la desigualdad. Ya en los 80, tanto Julius Wilson como Edward Soja analizaron los efectos de una sociedad postindustrial en la cual la pobreza de los barrios segregados (Wilson) pueden tener una respuesta desde el poder, ya que su principal preocupación se centra en evitar la exclusión cultural y política de los más desfavorecidos.

En España, el avance sobre esta cuestión es significativo en los últimos años. El proyecto *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana* proporciona una fuente muy relevante de información en base a los censos de población y vivienda de 2001 y de 2011. A partir de esta fuente, que se actualiza cada diez años, es posible descargar datos, mapas e informes de naturaleza distinta. Existe un importante interés sobre esta materia de segregación urbana especialmente en Catalunya, donde destacan varios grupos de investigación, especialmente en el entorno de la Universidad Autónoma de Barcelona.

En el caso de Oriol Nel·lo, sus últimos trabajos sobre el efecto barrio conectan de manera muy sugerente dos periodos de transformación: el precrisis de 2008, del cual surgieron programas de gobierno de gran impacto, como la Ley de Barrios (2004); y el postcrisis, hasta la llegada de la COVID-19. Nel·lo considera que la segregación urbana se origina por las condiciones materiales y se agudizan por dinámicas de mercado. Sin embargo, se aleja de aquellos postulados ecológicos que consideran que son fenómenos de imposible solución. Su enfoque resalta, sin embargo, la importancia de la intervención pública en la regeneración urbana, así como el desarrollo de políticas y programas en sectores clave como, por ejemplo, el mercado de la vivienda, la educación y la salud.

En este libro, *Efecto barrio*, Nel·lo coordina a un equipo de trabajo sobre un proyecto de investigación de varias realidades metropolitanas, entre las que se incluyen Bilbao, Valencia, Sevilla, Madrid y Lisboa. La lectura de estos artículos monográficos sobre otras realidades globales se concentra en la tercera parte del libro. En las dos primeras partes, que en realidad son el objeto central de esta reseña, se desgranar ocho artículos monográficos sobre las causas y consecuencias de la segregación residencial (parte 1: primeros cinco artículos) y lo que reconocemos como reacciones institucionales y colectivas a la segregación residencial (parte 2), aunque vamos a comentarlo todo rompiendo con la categorización de los artículos por separado.

En la primera sección se amplían los contenidos de esta introducción apuntando varias evidencias sobre cómo ha evolucionado el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) en las dos últimas décadas. A continuación, se articulan los vectores sociales de la desigualdad compactados en varios apartados: ¿cómo condiciona la segregación la educación y la igualdad de oportunidades en los jóvenes?; ¿cómo se relacionan la segregación con el mercado de la vivienda y el acceso a la energía?; ¿cómo condicionan la salud de las personas? Finalmente, en la última sección de esta reseña se incorporan las respuestas institucionales y de la ciudadanía a la segregación. Para ello, se presentan por un lado las políticas públicas y el gasto público, y luego se agrupan las respuestas electorales y de organización ciudadana, incorporando en este caso tanto los casos del AMB como del resto de referentes ibéricos.

### **Evolución del Área Metropolitana de Barcelona (AMB): metropolitanización, zonas vulnerables y acomodadas**

La segregación residencial en el AMB ha experimentado una evolución significativa en las últimas décadas, con un crecimiento poblacional enormemente relevante en la primera y segunda corona metropolitanas y, en cambio, una cierta estabilidad de los residentes en Barcelona. Este fenómeno se explica, a su vez, por la terciarización de la economía, por dinámicas de mercado de vivienda, por el fenómeno migratorio y por el ciclo económico.

En *Efecto barrio* se nos ofrecen mapas donde el lector puede observar las zonas que concentran mayores bolsas de población vulnerable, pero también otras con alta concentración de rentas altas. Concretamente, la población más vulnerable se concentra en las dos orillas del Besòs, desde Montcada hasta Sant Adrià del Besòs; en los barrios a ambos lados de la carretera de Collblanc (l'Hospitalet, Esplugues y Cornellà); en los márgenes del río Ripoll, de Sabadell a Ripollet, y en algunos barrios de grandes ciudades. Por contra, las áreas de mayores rentas altas se sitúan en el eje de Collserola, desde Sarrià-Sant Gervasi hasta Sant Cugat; en el eje de la Diagonal de Barcelona a Sant Just Desvern, y en barrios específicos de municipios del entorno de Mataró, Sabadell y Terrassa.

### **¿Cómo condiciona la segregación, la educación y la igualdad de oportunidades en los jóvenes?**

Aina Gomà aporta dos artículos sobre la educación y las oportunidades para los jóvenes, en colaboración con Joel Muñoz y Oriol Nel-lo, respectivamente. En «Segregación en la escuela, segregación en el barrio: la reproducción de la desigualdad», Gomà y Muñoz muestran que la segregación escolar erosiona la igualdad de oportunidades al concentrar a las familias según su capital social, limitando el acceso a colegios con mejores resultados. En el caso específico de la ciudad de Barcelona, la segregación educativa se refleja en los barrios más vulnerables, donde las tasas de obtención de estudios obligatorios, posteriores y universitarios, están significativamente por debajo que la media catalana. Distritos como Ciutat Vella, Sants-Montjuïc y Nou Barris, con altos índices de complejidad educativa, sufren especialmente esta espiral de desigualdad. Además, los autores critican el sistema de matriculación, que favorece la segregación al permitir que las familias con mayor capital social elijan centros educativos, lo que refuerza la desigualdad entre estudiantes y escuelas. Esta dinámica también genera situaciones contradictorias, como la existencia de plazas vacantes en centros de barrios vulnerables, mientras que, en áreas de rentas altas, la cercanía de colegios de prestigio genera bajos niveles de autocontención escolar.

Por otro lado, en «Juventud y territorio. La desigualdad espacial en la distribución de las oportunidades», Gomà y Nel-lo analizan cómo la segregación residencial afecta a las oportunidades de los jóvenes en toda Cataluña, desde la educación hasta la transición en el empleo y las oportunidades de emancipación juvenil, actualmente en valores extremadamente bajos para el conjunto de la sociedad. El abandono escolar prematuro en Cataluña, que está entre los más altos de Europa, afecta especialmente a jóvenes vulnerables, porque los deja en clara desventaja en un mercado laboral de alta temporalidad juvenil y salarios bajos, lo cual agrava el riesgo de pobreza y arrincona toda posibilidad de emancipación y ascenso social.

### **¿Cómo se relaciona la segregación con el mercado de la vivienda y el acceso a la energía?**

Los capítulos 1 y 3 del libro tratan de temas conectados entre sí: la desigualdad en el acceso a la vivienda y cómo esto impacta negativamente en la pobreza energética y la servidumbre de energía.

En «El Filtro principal: Acceso a la vivienda y segregación residencial», Carles Donat realiza un análisis evolutivo sobre la segregación urbana y los cambios en el acceso a la vivienda. Destaca que el sistema de vivienda es un condicionante decisivo de la segregación residencial. La movilidad se ha visto afectada por los cambios en el régimen de tenencia; si bien en la España postfranquista se tendía hacia la propiedad, la posterior crisis económica amplió la brecha entre ingresos y el esfuerzo necesario para financiar una vivienda. Así, el ac-

ceso a la propiedad es ahora mucho más complicado, debido a la restricción del crédito, una menor liquidez y un progresivo aumento de los precios de la vivienda, que supera el crecimiento de los salarios. Como resultado, la demanda de alquiler ha aumentado significativamente, especialmente en barrios de renta media y alta, lo que ha provocado una movilidad residencial que desplaza a los hogares hacia áreas más asequibles en la periferia de Barcelona, agravando la segregación tanto por la concentración de rentas bajas como de rentas más altas.

Por su parte, Joan Checa y Joan López examinan la relación entre la segregación y la pobreza energética, partiendo de la premisa de que la población con mayor nivel de renta tiene mayor capacidad de elección sobre su lugar de residencia, lo que se refleja en un mejor acceso y aprovechamiento de la energía. A través del estudio de certificados de eficiencia energética en 36 municipios del AMB, concluyen que las áreas más vulnerables, a pesar de su proximidad a infraestructuras de suministro energético, no aprovechan eficientemente la energía, lo que repercute en peores condiciones de vida o mayores consumos energéticos. Así, en las áreas vulnerables, a pesar de la presencia de edificios con alta eficiencia energética, la mayoría de los certificados se concentran en los valores más bajos de la escala de eficiencia.

### **¿Cómo condiciona la segregación la salud de las personas?**

La investigación de Míriam Robles y Joan Checa, «¿Mueren antes los pobres?», aborda la desigualdad en salud, teniendo en cuenta que la segregación residencial puede afectar en diversos aspectos la salud de la población. Los resultados ponen de manifiesto diferencias estadísticamente significativas en tres variables clave, como son la esperanza de vida, la obesidad y la salud mental.

En la ciudad de Barcelona, existe una diferencia de casi seis años en la esperanza de vida entre los barrios más ricos y los más pobres. Esa diferencia, en los casos más extremos, se puede ampliar a más de siete años en los diferentes municipios.

El segundo indicador revela una alta correlación entre la obesidad y segregación residencial, con una prevalencia de hasta 3,4 veces más alta en los barrios con nivel económico más bajo, problema todavía mayor en el caso de la obesidad infantil.

El tercer indicador, la salud mental, indica una tendencia pronunciada a la necesidad de asistencia por ansiedad o depresión, de hasta 4,5 veces más en los barrios de menor renta, siendo esta cuestión de suma actualidad en el escenario post-COVID.

### **Respuestas institucionales y de la ciudadanía**

Los artículos de Ismael Blanco *et al.* (capítulo 7) y de Joan Checa, Aina Gomà y Oriol Nel·lo (capítulo 8) abordan la densidad institucional y la organización ciudadana y la geografía del descontento, respectivamente. A pesar de sus diferentes enfoques, estos dos trabajos comparten elementos comunes y ofrecen conclusiones relevantes sobre la acción colectiva en contextos urbanos. En general, tratan la forma en que la ciudadanía se involucra en la vida pública de sus comunidades y ponen de manifiesto que la segregación residencial afecta la organización social y la participación política.

En el caso de la densidad institucional y la capacidad de acción colectiva, se evidencia una alta polarización, de manera que existe una mayor densidad y recursos en los barrios de rentas altas, lo cual muestra diferencias de movilización.

Por otro lado, en «La geografía del descontento» se plantea también un análisis geográfico, en el que se concluyen patrones espaciales relacionados con factores socioeconómicos.

cos y urbanos, especialmente con niveles de renta, calidad de la vivienda y el acceso a servicios públicos. Al igual que en el trabajo de Blanco *et. al.*, se muestra la existencia de desigualdades en la capacidad de participación y movilización entre diferentes áreas de la ciudad, lo que puede tener implicaciones para la equidad y la representación política.

En resumen, en ambos casos se subraya la importancia de impulsar políticas públicas que contribuyan a reducir las desigualdades y que garanticen la igualdad de oportunidades.

### **Recursos públicos y políticas públicas emblemáticas**

Hay en este libro un claro interés en reducir los riesgos y los efectos de la segregación residencial, que a su vez tiene un alto componente estructural de renta a través de políticas locales que ayuden a fortalecer las condiciones de vida y las infraestructuras sociales en los diferentes barrios.

Ahora bien, ¿qué capacidad de gasto tienen los ayuntamientos donde existen zonas altamente vulnerables? Tal como concluye Carles Donat en su artículo sobre el gasto municipal, sólo podemos sacar una serie de datos intuitivos: en aquellos municipios con secciones vulnerables y acomodadas, el gasto municipal es un 17 % inferior a los municipios con barrios acomodados pero sin zonas de alta vulnerabilidad; y, en el caso de los municipios con zonas vulnerables pero sin zonas acomodadas, el gasto será un 16 % inferior. Todo ello lleva a Donat a concluir que las respuestas a la segregación residencial pueden tener un componente local, pero necesariamente debe contar con recursos y un diseño supramunicipal.

Esto es compatible con varias políticas públicas y programas presentados en diversos capítulos del libro. En el caso del AMB, Oriol Nel·lo defiende la pionera iniciativa que lleva implementada en Cataluña desde 2004: la Ley de Barrios. Esta ley plantea un fondo dedicado a atacar de manera integral aquellos aspectos físicos, sociales y económicos que contribuyan a la vulnerabilidad en los barrios. El programa tiene, desde sus inicios, un elemento de cooperación gubernamental y la necesidad de integrar a la ciudadanía en el diseño e implementación. En los últimos años, el gobierno municipal de Barcelona ha desarrollado un plan similar para la ciudad.

Se incluyen también en el libro varios artículos monográficos sobre la segregación en otras ciudades ibéricas y sus posibles soluciones. En los casos de Sevilla, Lisboa y Bilbao, se destacan soluciones destinadas al mercado de la vivienda y la rehabilitación. Tanto en Valencia como en Bilbao y Lisboa han emergido iniciativas destinadas a la participación, el movimiento vecinal y el urbanismo; la conjugación de estos elementos debería suponer una ayuda para avanzar, así como las estrategias y convocatorias de ayudas europeas (URBAN) y Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI). Sin embargo, en el caso de Madrid, los autores defienden la existencia de una fuerte resistencia vecinal a lo que consideran una tendencia imparable hacia la segregación residencial.

\* \* \*

**Oriol Nel·lo** es un geógrafo especializado en estudios urbanos y ordenación del territorio, temas sobre los cuales ha publicado un gran número de libros y artículos científicos.

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



## APORTACIONES PARA EL DEBATE SOBRE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Reseñas de las ponencias presentadas en la primera sesión de «Misión Ciudades: Colaboración público-privada», impulsada por beBartlet con el apoyo de Fundación “La Caixa” y Observatorio Local, el 14 de junio de 2024, en Madrid



## MISIÓN CIUDADES: COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

El viernes 14 de junio de 2024 tuvo lugar la primera sesión de la Misión Ciudades bajo el título «Colaboración Público-Privada», impulsada por beBartlet con la colaboración de Observatorio Local y el apoyo de Fundación 'La Caixa'.

La jornada fue inaugurada por Concepción Campos, codirectora de Red Localis y la Cátedra de Buen Gobierno Local de la Universidad de Vigo, moderada por Diego Gago, director de Estrategia Política de beBartlet, y clausurada por Isaías Táboas, presidente del Consejo Editorial de Observatorio de las Ideas.

A lo largo de la sesión, participaron veintiséis representantes institucionales con diversas responsabilidades (presidencia de diputación, alcaldía, concejalía), y pertenecientes a diferentes municipios de España, tanto del ámbito de la izquierda como de la derecha y de ciudades grandes y pequeñas.

Observatorio Local siempre ha mostrado un claro interés en todo aquello que hace referencia a la colaboración público-privada, pues consideramos que ello repercute claramente en la gobernación local. Por ello, reproducimos a continuación un extracto de lo hablado durante la jornada. Debemos señalar, eso sí, que dado que se desarrolló bajo las reglas de Chatham House no se reproduce o cita la opinión en concreto de ningunos de los asistentes; nos limitamos a exponer una síntesis de las conversaciones y de los principales puntos de acuerdo y desacuerdo entre los asistentes.

La jornada giró en torno a tres grandes temas, partiendo de una pregunta inicial.

### 1. ¿Qué se entiende por colaboración público-privada?

Las respuestas en el coloquio podrían resumirse con los siguientes puntos:

- Existe una visión compartida sobre el concepto de colaboración público-privada: es una herramienta imprescindible (e inevitable) en el proceso de crecimiento de las ciudades y municipios, y que se traduce en la alianza (necesaria) entre la administración pública y las empresas, con el objetivo de evitar el colapso y mejorar la prestación de los servicios públicos.
- La colaboración público-privada se propone como la mejor opción para cumplir con la normativa europea y la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), porque el sector privado dispone de soluciones medioambientales y sostenibles más innovadoras y eficientes, y es, además, promotor de la cohesión social.
- Con esto, la colaboración público-privada se entiende como un mecanismo que va más allá del cumplimiento de la normativa, porque alinea los intereses generales del sector público con los del sector privado.
- La mayoría comparte que, sin embargo, es necesario que la Administración pública, aunque ya está obligada por ley, ejerza un control y seguimiento de los pliegos de los contratos de una manera más sistematizada y transparente.
- Asimismo, la Administración debe emprender una reforma organizacional: hubo consenso conforme a que la excesiva burocracia lastra la toma de decisiones públicas y perjudica a ambas partes en la colaboración público-privada.

- La Administración debe renovar las estructuras, rígidas y poco ágiles, para tomar decisiones de forma (más) eficaz. En este sentido, se nombran figuras como el gestor documental o herramientas como el expediente electrónico como propuestas para la mejora del proceso.
- Se da un consenso general en torno a la figura de los técnicos, que se consideran determinantes. Si la voluntad política está alineada con la de los técnicos, se puede avanzar; de no ser así, se llega a la parálisis.
- La mayoría comparte que la colaboración público-privada debe generar inherentemente un retorno positivo tanto para la Administración pública, como para la ciudadanía y para las empresas privadas; a la primera y a la segunda por confiar en el modelo, y a la tercera para que sigan contribuyendo a la prestación de servicios y mejorar así el bienestar de la sociedad.
- Por un lado, es necesario que la Administración sea garante de confianza, de transmisión de conocimiento y de seguridad jurídica hacia las empresas. Por otro, la Administración debe desarrollar los modelos de gobernanza de datos para poder medir el impacto de las acciones de colaboración público-privada, así como para poder elaborar un diagnóstico que permita hacer más eficiente y mejorar el proceso, de forma que se proporcione un mejor servicio público.
- Asimismo, ello favorecería a reducir la impopularidad de las privatizaciones y externalizaciones de servicios y contribuiría a una mayor aceptación social.
- Con esto, además, surge la necesidad de la creación de espacios en el seno de la propia Administración donde trasladar quejas y mejoras ciudadanas en la prestación de servicios.
- Hay unanimidad, por otro lado, en torno al establecimiento de un marco regulatorio de calidad y de la actualización de los instrumentos normativos que permitan un mayor (y mejor) desarrollo y éxito del modelo de colaboración público-privada. Para hacer más atractivos los espacios de colaboración, se menciona la necesidad de solventar el alza de precios para la entrada (y competición) de un número mayor de empresas en las licitaciones públicas, así como el establecimiento de unos criterios muy definidos para las convocatorias.
- Otras iniciativas apuntan a una flexibilización de los años de duración establecidos en los pliegos de los contratos, por ser una medida contraproducente y alejada de la realidad. En definitiva, la confianza en la colaboración público-privada requiere tiempo.
- Se propone también considerar otros criterios más allá de los económicos, como, por ejemplo, los sociales, así como tener en cuenta la desigualdad y reducción de la pobreza.
- Además, se identifican algunos problemas que dificultan el desarrollo de la colaboración público-privada: el considerable aumento proporcional de trabajos de mayor cualificación conlleva una falta de mano de obra técnica para realizar determinados proyectos.
- Y una última visión compartida general entre todos los participantes: hay que eliminar el factor ideológico. La colaboración público-privada debe mantenerse independientemente del partido que gobierne, para que, en definitiva, ayude también a preservar la autonomía municipal y local.

## **2. ¿Cuáles son los principales retos de las ciudades en la próxima década en los que el sector privado debe implicarse?**

La mayoría de los asistentes compartió la idea de que los principales retos de las ciudades vienen marcados por las necesidades de la población. Por tanto, la colabora-

ción público-privada debe comenzar con una escucha activa de la demanda ciudadana. Y de ahí que, asimismo, para lograr importantes transformaciones en la próxima década, es necesario crear un gran consenso transversal entre empresas, instituciones y ciudadanía.

Los grandes retos de las ciudades en la próxima década son, claramente, los siguientes:

- la transición ecológica (descarbonización);
- el urbanismo y la movilidad (sostenible);
- la gestión de recursos naturales (agua y energía, principalmente), y
- (el acceso a) la vivienda y la provisión de servicios públicos esenciales (en especial, la gestión de residuos).

Y a esto hay que sumar la necesidad –vista también de forma unánime por todos– de afrontar el reto tecnológico y la digitalización, así como la aplicación de la Inteligencia Artificial para la agilidad de los procesos de decisión pública.

No son, sin embargo, los únicos retos, pues a éstos habría que sumar también:

- el turismo y el previsible incremento de población en temporada alta, tanto en ayuntamientos grandes como pequeños;
- el éxodo rural y la retención de talento en estas áreas, así como la garantía de la justicia intergeneracional.
- el sector de los cuidados en municipios donde el envejecimiento de la población es mayor.

No hay disparidad de opiniones, tampoco, sobre cuáles son los «servicios públicos esenciales», y existe la clara conciencia de que la colaboración público-privada puede garantizarlos, especialmente en cuanto a la gestión de residuos y del servicio de agua, sin que por ello se deba renunciar nunca a la titularidad pública de la misma.

Asimismo, la mayoría comparte que la pedagogía y la educación es fundamental tanto para mejorar la percepción ciudadana sobre la colaboración público-privada, como para promover un (mayor) intercambio de buenas prácticas a nivel local que mejore la interconexión entre las distintas administraciones. Y también es esencial el intercambio de conocimiento sobre la innovación urbana a nivel local; esto es, aprender de cómo se gestiona la prestación de servicios en otros municipios con modelos de éxito es fundamental para seguir avanzando.

Por otro lado, se destacó que atender a las particularidades de cada municipio permite identificar los «vacíos» de mercado de los servicios públicos sobre los que la colaboración público-privada puede actuar.

En conclusión, y lo más importante: más allá de los retos concretos, hay un consenso extendido en torno a la creación de una agenda común que alinee (definitivamente) los intereses del sector público con los del sector privado.

### **3. ¿Cuáles son los riesgos y oportunidades de la colaboración público-privada?**

De nuevo, los participantes mostraron un gran consenso en torno a los riesgos y oportunidades que conlleva el modelo de colaboración público-privada.

#### Riesgos

La mayoría identificó enseguida como riesgo la falta de control por parte de la Administración, por un lado, así como la falta de comunicación y transparencia con las em-

presas privadas, además de una ausencia de un retorno plausible de los beneficios, tanto para las empresas como para la sociedad civil.

La burocracia y la actualización de la legislación se entienden como factores desaceleradores de la colaboración público-privada. Se mencionan entonces iniciativas como la ventanilla única para paliar los efectos negativos de tanta burocracia. Asimismo, se debe tener en cuenta que el periodo electoral influye en el buen desarrollo de la colaboración público-privada.

El sector privado debe encontrar, por otro lado, el equilibrio entre su finalidad última (búsqueda de beneficios) y su medio para lograrla; esto es, la mejora de la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía.

### Oportunidades

Son varias las oportunidades que se destacan. Entre ellas, la primera es la de que, promoviendo una cultura de la colaboración entre lo público y lo privado, se puede ayudar a elaborar políticas mancomunadas a nivel de comarca, de forma que éstas sirvan para atender mejor las particularidades de los diferentes municipios.

Otra oportunidad clara, y consensuada por parte de los presentes, es la innovación, algo a lo que contribuye mayoritariamente el sector privado. Gracias a la colaboración entre lo público y lo privado, se posibilita el desarrollo de *hubs* de innovación y el crecimiento de las *start-ups* en las ciudades, así como la puesta en marcha de proyectos *govtech* y la realización de programas piloto.

No debe olvidarse que la innovación es fundamental para el desarrollo de la Red de Ciudades Inteligentes. Además, representa una oportunidad para poder cumplir con la normativa europea y la gestión de los fondos Next Generation.

### **Conclusiones a la jornada**

#### Principales puntos de acuerdo

- Existe una visión compartida en torno al concepto de lo que significa la colaboración público-privada: es una herramienta imprescindible (e inevitable) en el proceso de crecimiento de las ciudades y municipios, que se traduce en la alianza (necesaria) entre la administración pública y las empresas, con el objetivo de evitar el colapso y mejorar la prestación de los servicios públicos. Es, por tanto, imprescindible el establecimiento de una agenda común que alinee los intereses del sector público y privado.
- Hay un acuerdo generalizado sobre los grandes retos de las ciudades en la próxima década: la transición ecológica (descarbonización), el urbanismo y la movilidad (sostenible), la gestión de recursos naturales (agua y energía principalmente), el acceso a la vivienda y la provisión de servicios públicos esenciales (en especial, la gestión de residuos).
- Se hace evidente la necesidad de abordar el reto tecnológico y la digitalización, así como la aplicación de la Inteligencia Artificial para agilizar los procesos. Existen también otros retos concretos, como el turismo, el sector de los cuidados, el éxodo rural y la retención de talento en estas áreas.
- La colaboración público-privada presenta grandes oportunidades para solventar los retos de las ciudades en la próxima década, teniendo en cuenta, además, que este modelo facilita el cumplimiento de la normativa europea y los ODS. Según comentaron los asistentes, «el sector privado dispone de soluciones medioambientales y sostenibles más innovadoras y eficientes», y es, además, «promotor de la cohesión social».

- También se es consciente de forma mayoritaria de los riesgos que conlleva la colaboración público-privada. Se señala, en esto, una falta de control por parte de la Administración y una falta de comunicación y transparencia con las empresas, además de una ausencia de un retorno plausible de los beneficios, tanto para las empresas como para la sociedad civil. Además, se recalca que la burocracia y la constante actualización de la legislación se identifican como factores desaceleradores de este modelo de colaboración. En este sentido, la Administración debe emprender una reforma para reducir la burocracia y actualizar los instrumentos normativos, haciendo más atractivos los espacios y procesos.
- Por último, la mayoría comparte que la pedagogía es necesaria tanto para mejorar la percepción ciudadana sobre la colaboración público-privada, como para promover un (mayor) intercambio de buenas prácticas a nivel local que mejore la coordinación entre las distintas administraciones.

#### Principales puntos de desacuerdo

- La colaboración público-privada puede (a veces) no ser la opción más conveniente para proveer de servicios públicos a la sociedad desde la perspectiva del centro-izquierda, especialmente si se tienen en cuenta las particularidades de cada municipio y los proyectos que ya se han llevado a cabo. Esto es así porque tanto la empresa privada como la Administración pueden «no cumplir con los plazos del contrato» o realizarlos «de manera ineficiente».
- Se señala, por otra parte, que «el control es necesario también para el sector privado», ya que a veces «es difícil realizar un seguimiento en el proceder de la empresa», y se menciona el problema de la «subrogación de convenios».
- Destacan los asistentes cierta inclusión de criterios de desigualdad en las convocatorias públicas, y se exige la garantía de un retorno positivo de los beneficios de la colaboración público-privada hacia la sociedad.
- Por otro lado, el centro-derecha subraya las dificultades que comporta la relación con la Administración pública: «excesiva burocracia y rigidez de la normativa». Y estos mismos infieren en la mayor contribución del sector privado en materia de innovación; en este sentido, se menciona como ejemplo la posible creación de una empresa pública para los servicios de innovación del ayuntamiento.
- Otros elementos que dificultan el desarrollo de la colaboración público-privada son los impuestos en municipios con menos habitantes, la reducción del IBI y la tasa de reposición de funcionarios públicos.
- Respecto de la colaboración público-privada en situaciones de crisis, existen dos visiones: unos opinan que es la mejor forma existente para gestionar estos momentos; otros apuntan que la implicación del sector privado no es lo idóneo para la gestión de situaciones de crisis como la pandemia COVID-19 o la borrasca Filomena.



## FUTURO DE LAS CIUDADES: ¿QUÉ HAY DE NUEVO?

### Ideas recientes de la academia y los expertos para la mejora de las ciudades

La manera de enfocar el desarrollo urbano ha evolucionado en paralelo a la percepción que los planificadores y los ciudadanos tienen de la naturaleza de los problemas por resolver en cada momento. En las dos últimas décadas, la emergencia y globalización de las ciudades, los cambios sociales, la revolución digital, la incorporación del concepto de sostenibilidad del planeta a la gestión urbana y la aparición de nuevos actores sociales y políticos son algunas de las cuestiones que han influido en la manera en que los gobiernos locales han abordado sus estrategias de regeneración de la ciudad.

En este suplemento presentamos, de una manera divulgativa, algunas de las aportaciones de los últimos años sobre los problemas de la ciudad, y por extensión de las aglomeraciones urbanas, para que los responsables locales (alcaldes, concejales o directivos con responsabilidades en la planificación y gestión local) conozcan las principales tendencias y retos que se están proponiendo.

Hoy en día a las aglomeraciones urbanas se las señala como un factor esencial para el futuro del planeta y de la civilización humana, y por ello su gestión futura genera multitud de reflexiones y propuestas.

Para el fin perseguido en este dossier, hemos escogido reseñas de libros y artículos que nos parecen interesantes para ilustrar las tendencias actuales en la regeneración urbana y la planificación de las ciudades y sus áreas de influencia. Algunas de estas reseñas ya han sido publicadas en el Observatorio Local; y otras se han añadido para la ocasión, para que el lector tenga un panorama más completo.

En especial, he reseñado libros recientes que se centran en algunos enfoques o temas que esta revista de Observatorio Local considera interesantes para la gestión urbana en España. La no gestión metropolitana de nuestras aglomeraciones urbanas, los problemas de la segregación residencial, muy relacionados con las políticas de vivienda, o las aportaciones del nuevo municipalismo son algunas de las ideas destacadas en este monográfico.

Todo esto se lo pueden descargar o leer directamente en digital aquí:  
<https://observatoriodli.com/edicion-especial-oblo-numero-50>



Espero que sean de su interés.

Juan Echániz

