

Más poder para la ciudad global: una alianza Iberoamericana / Mais poder para a cidade global: uma aliança Ibero-americana

Moneyba González Medina (Coord.) (UAM)
Carmen Navarro (UAM)
Sonia De Gregorio Hurtado (UPM)
Shirley Ospina Vargas (UCCI)
Daniel Vazquez (UNIFESP)
Paula Salinas (UAB)
Maite Vilalta (UB)

Documento de Trabajo Opex Nº 95/2018



Con la colaboración de:







Moneyba González Medina – Universidad Autónoma de Madrid moneyba.gonzalez@uam.es

Profesora e investigadora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Es doctora en Ciencia Política y de la Administración (Mención Europea) por la Universidad de Santiago de Compostela (2009). Su investigación se enmarca en el análisis de las políticas públicas y la modernización de las administraciones, con especial atención en el ámbito urbano.

Carmen Navarro Gómez - Universidad Autónoma de Madrid c.navarro@uam.es

Profesora Contratada Doctora (acreditada Titular) del Departamento de Ciencia Política de la UAM. Es miembro de redes internacionales de investigación para el estudio de la democracia y el gobierno local, en las que analiza la realidad local española en perspectiva comparada. Ha participado en los proyectos The European Mayor Proyect (first and second rounds), International Metropolitan Observatory, Municipal Assemblies in European Local Government, Second Tier of Local Government in Europe, Local Government Reforms: an international comparison y Local Autonomy.

Sonia De Gregorio Hurtado – Universidad Politécnica de Madrid sonia.degregorio@upm.es

Doctora Arquitecta con Mención Europea. Es profesora e investigadora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. Sus intereses de investigación se centran en la acción política multinivel y colaborativa para el desarrollo urbano sostenible, con una atención especial a la regeneración urbana desde una perspectiva integrada y "regenerativa" en el marco de la UE y sus Estados miembros.

Shirley Ospina Vargas - UCCI

shirleyamilet@gmail.com

Máster en Cooperación para el Desarrollo y Ayuda Internacional por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), Máster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Licenciada en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Málaga (UMA) y Licenciada en Contaduría Pública por la Universidad Católica del Táchira (UCAT-Venezuela). Ha trabajado como investigadora para el ICEI-UCM, la Plataforma 2015 y Más y la Fundación Economistas Sin Fronteras. Sus áreas de investigación son la cooperación internacional y el desarrollo.

Daniel Vazquez - Universidad Federal de São Paulo (Brasil)

dvazquez@unifesp.br

Profesor de la Universidad Federal de São Paulo, Brasil (Unifesp, Brasil), en el Departamento de Ciencias Sociales. Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Estadual de Campinas (unicamp, Brasil). Actualmente, es investigador visitante en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM, España). Ha sido Director Académico en la Escuela de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas (EFLCH-Unifesp) entre 2013 y 2017. Sus ámbitos de especialización son el Estado y Políticas Públicas, con énfasis en la evaluación de la oferta y la financiación de las políticas sociales implementadas por los gobiernos locales.

Paula Salinas - Universidad Autónoma de Barcelona

paula.salinas@uab.cat

Investigadora postdoctoral en la Universidad Autónoma de Barcelona y la Barcelona Graduate School of Economics. Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona, máster por el University College of London. Ha trabajado como investigadora en el Instituto de Economía de Barcelona (IEB), en la Generalitat de Catalunya y en la Diputación de Barcelona. Sus áreas de investigación son la economía pública, el federalismo fiscal y la economía de la educación.

Maite Vilalta - Universidad de Barcelona

mvilalta@ub.edu

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona (UB). Es profesora titular de hacienda pública en la Universidad de Barcelona y miembro del Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Autora de diversos estudios y publicaciones sobre el federalismo fiscal y la problemática de la hacienda autonómica y local. En 2013 fue profesora visitante en la Facultad de Economía de McGill University (Montreal, Canadá). Ha sido Vicedecana de la Facultad de Economía y Empresa de la UB (2004-2009) y ahora Vicerrectora de igualdad y acción social de la misma Universidad.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Moneyba González Medina, Carmen Navarro Gómez, Sonia De Gregorio Hurtado, Shirley Ospina Vargas, Daniel Vazquez, Paula Salinas y Maite Vilalta.

Con la colaboración de:





Maquetación: Paula Carretero ISBN: 978-84-949660-2-6



Índice

PRESENTACIÓN	5
RESUMEN	7
RESUMO	8
ABSTRACT	9
RESUMEN EJECUTIVO	10
RESUMO EXECUTIVO	13
1. INTRODUCCIÓN	16
2. LA IBEROAMÉRICA DE LAS CIUDADES EN EL SIGLO XXI	19
2.1. Tendencias, problemas y oportunidades de las ciudades	20
2.2. La respuesta política ante las tendencias urbanas	23
2.2.1. Los procesos de agenda urbana	23
2.2.2. El estatuto institucional de las ciudades globales	26
3. EL PODER DE LAS CIUDADES GLOBALES IBEROAMERICANAS	31
3.1. Marco analítico	31
3.2. Explorando la noción de poder urbano	33
3.3. Análisis de las dimensiones del poder urbano	36
A. Dimensión POLÍTICA	36
B. Dimensión JURÍDICA	37
C. Dimensión ECONÓMICA	41
D. Dimensión ORGANIZATIVA	47
E. Dimensión RELACIONAL	52
4. CONCLUSIONES	55
5. RECOMENDACIONES	60
REFERENCIAS	62
ANEXOS	66

Presentación

En las últimas décadas estamos viviendo dinámicas de transformación histórica que están configurando un nuevo mundo. El sistema internacional, sus estructuras y mecanismos de gobierno reaccionan, a veces dubitativamente, a un panorama caracterizado por la acelerada globalización de los procesos económicos, sustentada en la revolución del transporte y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que han generado fenómenos como la deslocalización productiva, la financiarización de la economía y la difusión del poder en la comunidad internacional.

Al mismo tiempo aumentan las evidencias de que los principales desafíos de las agendas globales del desarrollo presentan una naturaleza transnacional, exigiendo mayores y mejores mecanismos de cooperación y de coordinación de los diferentes niveles de gobierno sobre los territorios. El cambio climático, la pobreza, las migraciones, la explotación de recursos naturales, el valor de las cadenas de producción, la promoción de empleo digno con derechos, etc., constituyen problemáticas difícilmente abordables desde cualquier administración política que no tenga en cuenta las interdependencias en las que se reproducen las dinámicas sociales, ambientales y económicas.

En este contexto las ciudades están siendo protagonistas de la evolución del sistema internacional, emergiendo entre las antiguas lógicas interestatales como actores políticos comprometidos con sus ciudadanías y los territorios que habitan. Su protagonismo se advierte en al menos dos direcciones: por un lado, demandando espacios propios para la interlocución ante las instituciones globales e internacionales, y por el otro, explorando nuevos marcos competenciales que profundicen y proporcionen mayor coherencia a los procesos de descentralización. En definitiva, las ciudades tienen que hacer frente a problemáticas que les superan por su naturaleza transnacional y por las limitaciones competenciales y presupuestarias características de los gobiernos locales.

La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) que reúne a 29 ciudades de Latinoamérica y la Península Ibérica, constituye un espacio idóneo desde el que observar y abordar, en medio de todas las dificultades, los desafíos del desarrollo urbano y sostenible que constituyen el núcleo de las agendas globales. La Agenda 2030 de desarrollo sostenible con su propuesta de integración y universalidad para sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reúnen los principales propósitos

para orientar las transformaciones históricas que estamos viviendo hacia la generación de espacios seguros, habitables, sostenibles y justos para toda la Humanidad. De igual forma, la Nueva Agenda Urbana constituye el marco idóneo para guiar los avances normativos, institucionales y políticos necesarios para el abordaje de dichas transformaciones en las ciudades. La UCCI adoptó ambos marcos como inspiradores de su nueva estrategia aprobada en la XVIII Asamblea General celebrada en San José en abril de 2018: "UCCI 2030: Ciudades comprometidas con un modelo de desarrollo humano, justo y sostenible. Haciendo locales los ODS".

Las ciudades se enfrentan a desafíos descomunales con capacidades limitadas. Son ambiciosos los propósitos, complejos los desafíos y limitadas las capacidades en un contexto de profundos cambios. Por eso la UCCI se comprometió a promover nuevos esfuerzos en el ámbito del conocimiento. Ante realidades cambiantes, precisamos reflexiones, investigaciones y cualquier otro tipo de conocimiento que nos ayuden a comprender mejor la realidad y así abordar las acciones políticas con más acierto y coherencia. En este propósito se inscribe el acuerdo entre la UCCI y la Fundación Alternativas que da como resultado esta interesante investigación.

El presente estudio constituye una primera aproximación a un método de análisis del poder de las ciudades a través de un ejercicio comparativo de cuatro importantes ciudades iberoamericanas, Buenos Aires, Madrid, Ciudad de México y São Paulo. Se analiza el poder de las ciudades a partir de las percepciones que actores políticos y trabajadores técnicos de cada municipalidad tienen sobre cinco dimensiones, la política, la jurídica, la económica, la organizativa y la relacional. Esta visión multidimensional del poder de las ciudades conforma una matriz de análisis de enorme interés para comprender al mismo tiempo las capacidades más relevantes y las necesidades más acuciantes de las ciudades analizadas.

Son notables y diversas las conclusiones que arroja el estudio, que esperamos sean del máximo interés, no sólo para los equipos de gobierno de las ciudades analizadas, sino para los de aquellas otras ciudades iberoamericanas que comparten problemáticas y dificultades. Además, la apuesta por el conocimiento exige compromiso con el mismo, por lo que deseamos que esta investigación, tanto su propuesta de análisis como sus resultados, sean objeto de debate, de diálogo y de profundización, en los ámbitos académicos y políticos. Hay mucho camino por delante para recorrer la senda del empoderamiento de las ciudades, como actores políticos protagonistas de las transformaciones que demandan las ciudadanías y reflejan las agendas globales de desarrollo sostenible. El mayor y mejor conocimiento también es parte de dicho proceso de empoderamiento. Por ello, este magnífico estudio constituye un paso más adelante.

Pablo José Martínez Osés Director General - Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)

Resumen

Desde la década de los noventa la temática y la escala de los retos globales ha ido poniendo el foco en las ciudades, una tendencia que se ha potenciado al iniciar el s. XXI y que señala como clave la cuestión del "empoderamiento urbano". Partiendo de ese marco, este estudio aborda la cuestión del poder de las ciudades globales analizando cuatro casos del contexto iberoamericano (Buenos Aires, Madrid, México y São Paulo) con el objetivo de conocer: i) cuáles son sus principales retos; ii) cuáles son los recursos que consideran necesarios para responder a esos retos; iii) en qué medida esos recursos están presentes en los casos estudiados. Los resultados ponen de manifiesto un cierto desajuste entre la magnitud de los retos que enfrentan las ciudades y las capacidades de las que disponen, permitiendo señalar un conjunto de recomendaciones con el fin de avanzar en la superación de dicho desequilibrio.

Resumo

Desde a década de 1990, a temática e a escala dos desafios globais tem colocado o foco nas cidades, uma tendência que foi fortalecida no início do século XXI, tendo como questão-chave o "empoderamento urbano". Com base nesse marco referencial, este estudo aborda a questão do poder das cidades globais, analisando quatro casos do contexto ibero-americano (Buenos Aires, Madrid, Cidade do México e São Paulo), com o objetivo de conhecer: i) quais são seus principais desafios; ii) que recursos são considerados necessários para responder a esses desafios; iii) em que medida esses recursos estão presentes nos casos estudados. Os resultados mostram certo descompasso entre a magnitude dos desafios enfrentados pelas cidades e as capacidades que possuem, possibilitando identificar um conjunto de recomendações para avançar na superação desse desequilíbrio.

Abstract

Since the nineties, the theme and the scale of global challenges have increased the political attention on cities, a trend that has been strengthened at the beginning of the s. XXI and that points out "urban empowerment" as a relevant analytical issue. Based on this framework, this study addresses the question of the power of global cities by analysing four cases from the Ibero-American context (Buenos Aires, Madrid, Mexico and São Paulo) with the objective of understanding: i) what are their main challenges; ii) what resources are considered necessary to respond to these challenges; iii) to what extent these resources are present in the cases analysed. The results show a certain mismatch between the magnitude of the challenges faced by cities and the capacities they have, making it possible to identify a set of recommendations to advance in overcoming this imbalance.

Resumen ejecutivo

Este estudio aborda la posición de las **ciudades globales** en el entramado de los sistemas políticos de los que forman parte, con los objetivos de a) conocer cuáles son los **principales retos** a los que se enfrentan las grandes ciudades; b) identificar los **recursos** que estiman **necesarios** para responder a dichos retos; y c) conocer **en qué medida dichos recursos están presentes** en los casos estudiados.

Para su desarrollo se trabaja con una muestra de cuatro casos (**Buenos Aires, Madrid, México y São Paulo**), con datos propios obtenidos de la aplicación de un cuestionario a responsables políticos y técnicos de las cuatro ciudades. Lo hace a partir de una estrategia que trabaja con el **concepto de empoderamiento** de la ciudad, desagregándolo en cinco dimensiones: política, económica, jurídica, organizativa y relacional.

La información procesada arroja hallazgos interesantes y relevantes que apuntan a un cierto **desajuste** entre la percepción de la magnitud de los **retos** que enfrentan las ciudades y las **capacidades** de que disponen en algunas de las dimensiones señaladas. Este desajuste es particularmente agudo en el caso de Madrid.

En concreto, las **conclusiones** extraídas se resumen en lo siguiente:

- El **afloramiento de retos emergentes** que se suman a los temas tradicionales. Los retos que de forma generalizada señalan como prioritarios son la movilidad, la vivienda/urbanismo (gentrificación, desequilibrios territoriales) y el medio ambiente (calidad del aire, cambio climático, crecimiento sostenible, contaminación, residuos), que aparecen ahora transformados en *wicked problems* de complejo abordaje. Este elemento justifica ya de por sí un debate sobre la adecuación de los marcos institucionales y recursos de las ciudades para dar respuesta a esos nuevos desafíos.
- En cuanto a las cinco dimensiones del poder urbano, el análisis agregado revela un dato inesperado: la más relevante es la Relacional seguida de la dimensión Económica y la Política. Ello pone de manifiesto que, en un contexto globalizado, y sobre todo para este tipo de ciudades, las relaciones son un factor fundamental de poder.

- Se observa una percepción generalizada de **desajuste en las distintas dimensiones del poder urbano**. Esto es, consideran que tienen menos recursos (políticos, jurídicos, económicos, organizativos y relacionales) de los que deberían para dar una respuesta adecuada a los retos urbanos. El desajuste es mayor en la dimensión Relacional, seguida de cerca por la dimensión Económica.
- La dimensión Política aparece con mayor puntuación para el conjunto de los casos. Este resultado no sorprende, en tanto que, a fin de cuentas, son ciudades influyentes y que tienen la condición de "ciudades capitales", "ciudades-Estado" o "ciudades globales", lo que les otorga un estatus diferente frente a otras realidades urbanas.
- En la dimensión Jurídica, las ciudades aparecen con una alta autonomía jurídica, también en lo que se refiere a la suficiencia de las competencias. Ahora bien, este reconocimiento formal no se ve acompañado de recursos económicos suficientes.
- La dimensión Económica es la que tiene menor presencia en cada uno de los casos, lo cual revela un déficit generalizado en este ámbito. En el caso de las ciudades analizadas su gasto se encuentra en torno a un 50% por encima del gasto del resto de entidades locales. El grado de autonomía de las ciudades para determinar su nivel de ingresos, en términos agregados, se estima bajo o muy bajo.
- En la dimensión Organizativa, se apunta a la necesidad de reforzar la capacitación del personal propio en habilidades de gestión, tales como la capacidad de diagnosticar problemas y oportunidades, rendir cuentas de los proyectos o servicios, diseñar proyectos o servicios y trabajar con indicadores.
- La dimensión Relacional ha sido identificada como la más relevante de las cinco dimensiones. En concreto, en lo que se refiere a la influencia de los distintos agentes sobre el gobierno de la ciudad, la valoración agregada apunta al sector empresarial como el que se percibe con mayor capacidad de ejercer dicha influencia, seguida del Gobierno nacional y de la ciudadanía. Se observa un reforzamiento de la capacidad de las ciudades de relacionarse con otros actores, si bien sigue siendo menor de lo deseado. La relación con actores de la sociedad civil e intereses organizados, así como con otros niveles de gobierno, se apunta como un factor clave para la mejora del rendimiento institucional y alcanzar objetivos comunes. Asimismo, emerge la importancia de las alianzas o asociaciones de ciudades como estrategias de alto valor para obtener recursos, a través del intercambio de conocimiento, y generar compromiso a lo hora de abordar problemas comunes.
- Balance de los casos: Madrid emerge como un caso singular por poseer el nivel agregado de capacidades más bajo de las cuatro ciudades bajo estudio.

Los datos generados la señalan como la ciudad menos empoderada de las cuatro, particularmente en las dimensiones Económica y Política.

El trabajo se cierra con un apartado de **recomendaciones** que aspira a presentar ideas para un debate que se considera ineludible si se quiere apostar por el valor de la descentralización y la autonomía local.

Recomendación 1: Tratamiento específico de las ciudades globales en el sistema de financiación debido a sus especificidades. Éstas requieren un trato fiscal diferenciado que tenga en cuenta sus necesidades de gasto "reales" y los efectos externos que genera este gasto. Además, también necesitan una mayor autonomía financiera para poder prestar las competencias que tienen asignadas.

Recomendación 2: Reforzamiento formal de la posición de las ciudades globales en el entramado institucional del sistema político. El desajuste detectado entre el grado de capacidad para actuar de que disponen y el que considerarían deseable sus responsables para atacar con eficacia los problemas y dar respuesta a las demandas llama a la reflexión. Se debería trabajar para garantizar el derecho y la capacidad efectiva de los gobiernos locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Recomendación 3: Reforzamiento de los programas de formación para el personal de las administraciones locales que lleven al desarrollo de nuevas capacidades – particularmente relacionadas con la gestión- y que sitúe a las unidades de formación, tanto en el interior de la organización de la ciudad y como en las Escuelas e Institutos de Administración Pública, como actores clave en la identificación de demandas y en la acomodación de los programas formativos.

Recomendación 4: Revisión global del caso de Madrid y análisis en profundidad de las causas de las anomalías detectadas en el panorama de las ciudades globales y que se traducen en un alto déficit de *empoderamiento* como ciudad, colocándola en una situación de desventaja comparativa en el conjunto de este tipo de ciudades.

Resumo executivo

Este estudo aborda a situação das **cidades globais** e de seus sistemas políticos, com os objetivos de a) conhecer os **principais desafios** que enfrentam as grandes cidades; b) identificar os **recursos** que julgam ser **necessários** para responder esses desafios; c) avaliar **em que medida esses recursos estão presentes** nos casos estudados.

O trabalho abrange a análise de quatro casos (**Buenos Aires, Madrid, Cidade do México e São Paulo**), com o desenvolvimento de uma metodologia própria e dados obtidos com a aplicação de um questionário aos políticos e gestores técnicos das quatro cidades. O **conceito de empoderamento** da cidade foi construído a partir de cinco dimensões: política, econômica, jurídica, organizacional e relacional.

A informação processada produziu descobertas interessantes e relevantes que apontam para um certo **desajuste** entre a percepção da magnitude dos **desafios** que enfrentam as cidades e as **capacidades** que estas dispõem em algumas das dimensões consideradas. Este desajuste é particularmente significativo no caso de Madrid.

Resumidamente, as **conclusões** obtidas são:

- O surgimento de desafios emergentes que se somam a questões tradicionais. Os desafios geralmente identificados como prioritários são a mobilidade urbana, a política habitacional, os processos urbanos (centrificação, adensamento, desequilíbrios territoriais) e o meio ambiente (qualidade do ar, mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável, poluição e resíduos), que aparecem agora como problemas de complexa resolução. Esses elementos justificam um debate sobre a adequação dos quadros institucionais e dos recursos disponíveis às cidades para responder a esses novos desafios.
- Quanto às cinco dimensões do poder urbano, a análise agregada revela um dado inesperado: a mais relevante é a Dimensão Relacional, seguida da Econômica e da Política. Isso mostra que, num contexto globalizado, e especialmente para esse tipo de cidade, as relações são um fator fundamental de poder.

- Observa-se uma percepção geral de desajuste nas distintas dimensões do poder urbano. Ou seja, eles consideram que têm menos recursos (políticos, jurídicos, econômicos, organizacionais e relacionais) do que deveriam ter para uma resposta adequada aos desafios urbanos. O descompasso é maior na dimensão relacional, seguida de perto pela dimensão econômica.
- A dimensão Política aparece com maior pontuação para o conjunto de casos. Este resultado não surpreende, pois, afinal, são cidades influentes e têm o status de "capitais", "cidades-estados" ou "cidades globais", o que lhes confere uma situação diferente em relação a outras realidades urbanas.
- Na dimensão Jurídica, as cidades aparecem com uma alta autonomia jurídica e também com suficiência de suas competências legais. No entanto, esse reconhecimento formal não é acompanhado por recursos econômicos suficientes.
- A dimensão Econômica é a que possui menor presença nas quatro cidades, o que revela um deficit generalizado nesse âmbito. Nas cidades analisadas, seus gastos são cerca de 50% superiores aos demais municípios. O grau de autonomia das grandes cidades para determinar seu nível de arrecadação é estimado baixo ou muito baixo.
- Na dimensão Organizacional, destaca-se a necessidade de reforçar a capacitação dos quadros próprios de pessoal em habilidades gerenciais, tais como a capacidade de diagnosticar problemas e oportunidades, de elaborar projetos, construir indicadores e prestar contas dos serviços prestados.
- A dimensão Relacional foi identificada como a mais relevante entre as cinco dimensões. No que se refere especificamente à influência dos distintos atores sobre o governo municipal, a avaliação conjunta indica o setor empresarial como aquele com maior capacidade de exercer tal influência, seguido pelo governo nacional e pela sociedade civil. Há um fortalecimento da capacidade das cidades para interagir com outros atores, embora ainda seja menor do que o desejado. A relação com organizações da sociedade civil e com outros níveis de governo são apontadas como um fator chave para melhorar o desempenho institucional e alcançar objetivos comuns. Da mesma forma, as associações e consórcios municipais surgem como estratégias importantes para obter recursos através da troca de conhecimentos para lidar com problemas comuns.
- Balanço dos casos: Madrid emerge como um caso particular por possuir um nível agregado de capacidades menor que as demais cidades estudadas, especialmente nas dimensões Econômica e Política.

Esse trabalho termina com **recomendações** que visam apresentar ideias para um debate inevitável sobre como ampliar a descentralização de poderes e a autonomia dos governos locais, especialmente no contexto das cidades globais.

Recomendação 1: Tratamento específico das cidades globais no sistema tributário nacional, em função das suas especificidades. Estes municípios requerem um tratamento diferenciado que leve em conta suas necessidades reais de despesas e as externalidades geradas por suas decisões de gasto. Além disso, eles também precisam de maior autonomia financeira para o exercício de suas competências.

Recomendação 2: Reforço formal da posição das cidades globais no quadro institucional do sistema político. Com base nas entrevistas realizadas com técnicos e políticos, exige maior reflexão o desajuste detectado entre o grau de capacidade de ação que possuem e o que seria considerado desejável para enfrentar efetivamente os problemas e responder às demandas. Seria necessário um planejamento para propiciar as capacidades adequadas aos governos locais para que estes administrem os serviços públicos sob sua própria responsabilidade, em benefício de seus habitantes.

Recomendação 3: Reforço de programas de formação continuada para os servidores públicos municipais para que desenvolvam novas capacidades - particularmente relacionadas à gestão - em unidades de treinamento, tanto no dentro da administração direta, como nas Escolas e Institutos de Administração Pública, atuando na identificação de demandas e na elaboração de programas de capacitação.

Recomendação 4: Revisão global do caso de Madrid e uma análise aprofundada das causas das anomalias detectadas no panorama das cidades globais, as quais revelaram uma elevada defasagem de empoderamento como governo local, o que a coloca em desvantagem no conjunto deste tipo de cidades.

1. Introducción

El reciente impulso de procesos de "agenda urbana", tanto a nivel nacional como supranacional (Nueva Agenda Urbana, 2016; Agenda Urbana para la UE, 2016; Agenda Urbana española, 2018; Agenda Urbana para Andalucía, 2018), nace de la convicción de que la partida del desarrollo sostenible se juega (y se gana) en las ciudades. Ello es resultado de una tendencia global imparable: la concentración de los problemas y las oportunidades en las ciudades como consecuencia de las dinámicas de urbanización y las dinámicas socio-económicas globales:

"Según las previsiones, la población urbana mundial prácticamente se duplicará para 2050, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI. Las poblaciones, las actividades económicas, las interacciones sociales y culturales, así como las repercusiones ambientales y humanitarias, se concentran cada vez más en las ciudades, y ello plantea enormes problemas de sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura, servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, educación, empleos decentes, seguridad y recursos naturales, entre otros." (ONU-Hábitat, 2016a).

Ahora bien, a pesar de que el carácter estratégico de las ciudades lleva tiempo instalándose en la retórica política, su estatuto institucional no siempre se adecúa a esta nueva situación. La falta de ajuste del papel de las ciudades en el sistema de gobernanza multinivel de muchos países ha implicado que tengan un estrecho margen de maniobra a la hora de dar una respuesta adecuada a los retos derivados de estas dinámicas. Así, es frecuente referirse a ellas como gigantes socioeconómicos, pero enanos políticos¹.

Sin embargo, varios países han comenzado a elaborar "agendas urbanas nacionales" e iniciado procesos de reforma dirigidos a revisar el estatuto jurídico-político de las ciudades. Estas últimas han consistido, fundamentalmente, en una revisión de su estatuto constitucional, como es el caso de Ciudad de México (2016), o en la institucionalización de las realidades metropolitanas como en Italia o Francia (Tomàs, 2018). Otro tipo de reformas, por el contrario, han ido más en la dirección de limitar su poder y capacidad de acción, para dar cumplimiento a los

_

¹ Exceptuando los casos de ciudades-estado como, por ejemplo, Berlín o, desde hace poco, Ciudad de México

compromisos de austeridad derivados de los efectos de la crisis económica². Este es el caso de España con la aprobación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

A partir de estos presupuestos, el presente estudio persigue ahondar en la cuestión del poder de las **ciudades globales**³ en el contexto iberoamericano. El objetivo es conocer cuáles son los principales retos a los que se enfrentan las grandes ciudades; identificar los recursos que estiman necesarios para responder a dichos retos; y conocer en qué medida dichos recursos están presentes en los casos estudiados.

La investigación se enmarca entre los estudios dirigidos a explorar la noción de "empoderamiento urbano", entendida como el fortalecimiento de la capacidad de las ciudades para adoptar decisiones y transformarlas en acciones dirigidas a alcanzar sus metas en todos los asuntos de interés. Para su realización se ha seguido una metodología que combina las técnicas cualitativas con las cuantitativas (cuestionario⁴). La información se ha recabado a través de dos vías para cada caso de estudio⁵: a) revisión documental para cada una de las dimensiones analizadas; b) cuestionario de percepción sobre los retos urbanos y las dimensiones del poder, dirigido a políticos y técnicos.

Las cuatro ciudades globales iberoamericanas seleccionadas para el estudio son: Buenos Aires, Madrid, México y São Paolo. El criterio de selección ha sido su inclusión en el Global Cities Index⁶: Madrid (desde 2008), São Paolo (desde 2009), Ciudad de México (desde 2012) y Buenos Aires (desde 2017). Los tres casos latinoamericanos ocupan los primeros lugares del ranking⁷ en su área geográfica; mientras que Madrid, si bien está mejor posicionada que aquéllos, lo está peor con respecto a otras ciudades europeas (incluida Barcelona).

² El Congreso de los Diputados aprobó, con 316 votos a favor y 5 en contra, la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, que implicó la inclusión del principio de estabilidad financiera para limitar el déficit. Este principio se incardinó en el desarrollo normativo de muchos ámbitos, entre ellos el local.

El concepto de "ciudad global" (Sassen, 2001) fue acuñado en 1984, con una valencia fundamentalmente económica. Se distingue de las "ciudades metropolitanas" o "grandes ciudades" por su posición central en un contexto económico y financiero mundializado. Las características distintivas de este tipo de ciudades son: "su papel central en los procesos de escala mundial (económicos, demográficos, tecnológicos, ambientales, cultuales); y segundo, su estrecha interrelación, tanto cooperativa como competitiva: esto es, las ciudades globales se relacionan entre sí mediante vínculos internacionales directos, que trascienden de sus respectivos Estados" (Velasco, 2018: 26). Ahora bien, en este estudio se opta por una definición operativa del término. De este modo, se consideran "ciudades globales" aquellas que están incluidas en el Global Cities Index elaborado por el Institute for Urban Strategies (Japón), que mide desde hace una década el posicionamiento de las ciudades presentes en los ranking urbanos más influyentes con relación a las principales funciones de las ciudades (Economía, Investigación y Desarrollo, Interacción cultural, Habitabilidad, Ambiente y Accesibilidad) y las necesidades de 5 tipos de actores (Gerentes, Investigadores, Artistas, Visitantes y Residentes).

⁴ El cuestionario, traducido en los idiomas español, inglés y portugués, fue administrado en línea a las ciudades de Barcelona, Buenos Aires, Estocolmo, Madrid, México y São Paulo. El tiempo para la recepción de respuestas fue del 12 de junio al 28 de septiembre de 2018. El objetivo era obtener 10 respuestas por cada caso, provenientes de 5 técnicos y 5 políticos de distintas áreas y departamentos de la organización. El análisis de resultados ha sido realizado sobre 42 respuestas provenientes de Buenos Aires (BA), Madrid (MA), México (ME) y São Paulo (SP). Los casos de Barcelona y Estocolmo han tenido que quedar fuera del estudio por el bajo número de respuestas obtenidas.

Para ver la síntesis de resultados ver la ficha de casos en el Anexo de este documento.

⁶ GCI2017: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2017 en.pdf

⁷ Este estudio se sirve del ranking GCI únicamente como criterio para justificar la selección de los casos, sin entrar en consideraciones sobre cómo ha sido construido o posiciones críticas con respecto a la utilización de este tipo de instrumentos (Gago, Córdoba y Díez, 2017).

Tabla 1. Casos de estudio: ciudades globales

Área	País	Ciudad	Población ciudad ⁸	Población área metropolitana ⁹	GCI2017
IB-AL	Argentina	Buenos Aires	2.890.151	14.706.000	40
IB-AL	Brasil	São Paolo	8.985.339	20.883.000	39
IB-AL	México	Ciudad de México	12.176.866	21.340.000	38
IB-E	España	Madrid	3.221.824	6.221.000	24

IB-AL= Iberoamérica latina IB-E = Iberoamérica europea

Fuente: Elaboración propia

Figura 1. Localización de los casos de estudio: ciudades globales



Fuente: Elaboración propia

Por último, a la hora de interpretar los resultados y extrapolar las conclusiones de este informe a otros países y realidades urbanas es importante tener en cuenta que se trata de ciudades *globales* que, aun compartiendo esta característica, son muy distintas entre sí. A pesar de ello, el análisis de los retos y las dimensiones del poder en estos casos arroja conclusiones interesantes que dejan entrever similitudes y diferencias que justifican introducir en la agenda política el debate acerca de la necesidad de "empoderar" a las ciudades para dar una respuesta más adecuada al desafío global del desarrollo sostenible.

⁸ Ver fuente en las fichas de síntesis para cada caso (Anexo).

⁹ Datos de población para 2015, obtenidos de "World Úrbanization Prospects: The 2018 Revision": https://population.un.org/wup/Download/

2. La Iberoamérica de las ciudades en el siglo XXI

América Latina es la región más urbanizada del planeta. Las "mega ciudades" (más de 5.000.000 de habitantes) y las "grandes ciudades" (más de 1.000.000) son una dimensión extendida en esta región. En sus áreas metropolitanas, conformadas por el conjunto de municipios que las rodean y que viven integrados física y económicamente con la metrópoli, vive el 14% de la población total de la región (Grin, Hernández y Abrucio, 2017:9). Ello contrasta con la realidad europea, donde solo hay cuatro ciudades (Estambul, Moscú, Londres y San Petersburgo) con más de 5 millones de habitantes, de las 79 que hay en el mundo¹⁰. En el continente europeo¹¹, la población se concentra más bien en ciudades de entre 250.000 y 5.000.000 de habitantes (CE, 2016). De hecho, Lisboa cuenta con una población de 545.000 habitantes (2.800.000 en su área metropolitana) y Madrid con una población de 3.221.824 habitantes (6.221.000 en su área metropolitana). Respecto a Latinoamérica, la dimensión de la ciudad es significativamente más pequeña y su estructura más policéntrica.

A pesar de estas diferencias, en ambas regiones se observa el mismo fenómeno: **la concentración de la población en las áreas urbanas**¹², lo que se traduce, a su vez, en una concentración de los problemas y, por lo tanto, en una necesidad de abordar la cuestión del desarrollo de las ciudades desde una perspectiva sostenible e integrada. Esta situación plantea nuevos desafíos para la gestión de las ciudades globales, especialmente en términos de cobertura y calidad de los servicios públicos en un contexto político cada vez más complejo, con un mayor número de actores involucrados y una ciudadanía cada vez más empoderada y que demanda sus derechos (Grin et al., 2017: 9)

¹⁰ Datos de *Urban Data Platform*. Enlace: https://urban.jrc.ec.europa.eu [Visitado por última vez el 27 de octubre de 2018].

¹¹ Es importante señalar que, sin embargo, de las 48 ciudades globales clasificadas con categoría "alpha" por el proyecto "Globalization and World Cities Research Network" de la Universidad de Loughborough, la mayor parte están en Europa (Velasco, 2018: 25)

Enlace: http://www.lboro.ac.uk/gawc/ [Visitado por última vez el 27 de octubre de 2018]
http://www.lboro.ac.uk/gawc/ [Visitado por última vez el 27 de octubre de 2018]

12 Esta categoría estadística es definida como "The sum of city, towns and suburbs".

Fuente: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Urban area

2.1. Tendencias, problemas y oportunidades de las ciudades

El gobierno de las ciudades globales se enfrenta a retos nuevos y específicos que están fuertemente asociados a su "singularidad económica" como son: la dramática desigualdad económica que fragmenta las ciudades, el aumento extremo de los precios inmobiliarios o la intensificación de los flujos migratorios (Velasco, 2018: 27). Todas estas cuestiones **están intensamente ligada a su crecimiento económico** (Banco Mundial, 2009; Henderson, 2010) ya que las grandes ciudades o megaciudades son el principal motor de la economía global, acumulando más del 50% de la población mundial. En este contexto, las ciudades iberoamericanas, especialmente las centradas en América, adquirirán en los próximos 10 años un peso económico estratégico (ONU-Hábitat, 2016b). Esta situación plantea una serie de retos (también oportunidades) que serán abordados a continuación.

En primer lugar, toda creación de una gran ciudad viene precedida por grandes movimientos migratorios, ya sean dentro de los propios países – migración de zonas rurales a zonas urbanas o entre zonas urbanas – como a nivel internacional. Dichas migraciones permiten que culturas diversas coexistan y enriquezca a las ciudades (Castells y Borja, 2012) pero, a su vez, generan un exceso de **demanda de vivienda** que, en muchos casos, ha supuesto un incremento de los asentamientos informales (conocidos como 'slums'). El incremento del número de habitantes se realiza, en muchos casos, a expensas de la calidad de la vivienda y de los bienes y servicios prestados. En este sentido, el principal reto de las megaciudades en cuanto a migraciones es disponer de un parque de vivienda adecuada para poder acomodar la creciente población, sin olvidar acompañarlo del resto de infraestructuras básicas, especialmente saneamiento y agua potable, así como de transporte y educación.

Asimismo, si tenemos en cuenta que las ciudades son grandes centros de actividad económica y productividad, la creciente **segregación espacial** que ha provocado la urbanización de Iberoamérica, ha supuesto excluir a una parte de esa población de los beneficios de dicha productividad (ONU-Hábitat, 2016b). Como consecuencia, nos encontramos ante ciudades polarizadas con barrios de rentas altas y barrios de rentas bajas. Este tipo de situaciones suelen provocar un aumento de desconfianza entre los distintos grupos sociales en la ciudad, generando un incremento de la inseguridad ciudadana. Además, muchas grandes ciudades están experimentando un **proceso de gentrificación en el centro**, que expulsa a sus antiguos habitantes a zonas más alejadas debido al aumento del coste de vida y de la vivienda, generando también procesos de segregación y de **inequidad social**. Por lo tanto, otro de los grandes retos a los que las grandes ciudades van a tener que hacer frente es el de la equidad y el fomento de la **seguridad ciudadana**, cuestiones que están estrechamente relacionadas entre sí.

En línea con lo anterior, cabe destacar que, si bien una de las formas más extendidas para el fomento de la equidad es la imposición – gravar a los barrios más ricos para poder hacer frente a la provisión de bienes y servicios públicos en los más pobres – la gran mayoría de ciudades tienen poca autonomía para establecer nuevos impuestos. Por ello, en un mundo donde las ciudades son cada

día más protagonistas, el reto de los países donde éstas se encuentran, es aplicar medidas de **descentralización fiscal** que permitan a las ciudades aumentar su capacidad recaudatoria para hacer frente a los problemas de segregación social e inseguridad ciudadana.

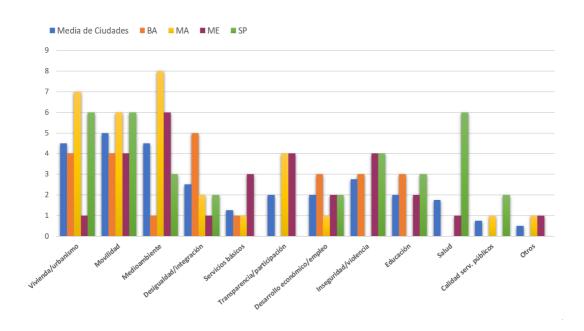
A pesar de que todas las grandes áreas urbanas se enfrentan a retos de magnitud local y de encaje con su entorno más inmediato, existen otros retos que van más allá de sus fronteras. En ese sentido, los dos retos globales principales se refieren a su papel en materia de sostenibilidad y gestión de residuos y en materia de uso de las nuevas tecnologías y de la conectividad en general. Las ciudades, como grandes concentraciones de población y actividad económica, generan elevados niveles de contaminación y producción de residuos. Concretamente, las ciudades generan entre el 60 y el 80% del consumo de energía mundial y son responsables del 70% de la emisión de gases generadores del efecto invernadero (ONU-Hábitat, 2016b). Por ello, cualquier política de mitigación del cambio climático debe pasar por las ciudades, fomentando que éstas creen mejores sistemas de recogida y reciclado de residuos, fomenten el uso de energías renovables, y den cabida de manera creciente a soluciones basadas en la naturaleza. Asimismo, el aumento de los eventos meteorológicos extremos pone en el centro de la acción de las ciudades las actuaciones de adaptación al cambio climático.

Por último, para poder realizar todo lo mencionado anteriormente, las grandes ciudades tienen como reto saber entender y utilizar las **nuevas tecnologías** en su beneficio (VV.AA, 2018). La creación de *smart cities* gracias al uso del *big data* permitirá analizar los patrones de consumo y utilización de bienes y servicios públicos, la recogida de información útil y la elaboración de políticas informadas y basadas en la evidencia.

Partiendo de estas consideraciones, la información obtenida del cuestionario aplicado a responsables técnicos y políticos de las ciudades de Buenos Aires (BA), Madrid (MA), México (ME) y São Paulo (SP) arroja datos valiosos sobre sus retos específicos. En términos agregados, los retos que emergen como los más relevantes para estas ciudades son, por este orden, la **Movilidad** (tráfico, transporte), seguida, en igual medida, de la **Vivienda/urbanismo** (gentrificación, densificación, desequilibrios territoriales) y el **Medioambiente** (crecimiento sostenible, cambio climático, calidad del aire, contaminación, residuos). Si se entra en el detalle de los casos, MA destaca por la intensidad de estos tres retos frente al resto de ciudades (atendiendo al número de menciones que han recibido). **El Medioambiente aparece como el reto más importante para MA y ME; mientras que la Desigualdad y la integración lo es para BA y la Salud para SP.**

Junto a la Movilidad, Vivienda/urbanismo y Medioambiente, los retos que están presentes en todas las ciudades son la **Desigualdad/integración** (pobreza, colectivos vulnerables) y el **Desarrollo económico y empleo**. También cabe señalar que los casos de BA, ME y SP comparten los retos de la **Educación** y la **Inseguridad/violencia**, ausentes en el caso de MA, situándose como una de las grandes diferencias entre el contexto latinoamericano y europeo.

Gráfico 1. Los retos urbanos en las ciudades analizadas



Fuente: Elaboración propia

El gobierno de las ciudades globales se enfrenta a retos que "van más allá del aprovisionamiento de servicios públicos tradicionales y esenciales" (Velasco, 2018: 27). Esta afirmación se confirma con las respuestas del cuestionario, en el que se pedía que, una vez identificados los principales retos de la ciudad, los calificasen como "Tradicionales" (cuestiones que siempre han estado en la agenda social y política), "Emergentes" (cuestiones nuevas, que no estaban o llevan poco tiempo en la agenda) o "Mixtos" (cuestiones tradicionales y cuestiones emergentes). La mayoría de los retos son calificados como "Mixtos", lo que pone en evidencia que, junto a los retos tradicionales (asociados a los servicios clásicos del Estado del Bienestar), han ido apareciendo nuevas cuestiones a las que deben hacer frente las ciudades.

Este resultado justifica la necesidad de un debate en torno a la adecuación de los marcos institucionales y recursos de las ciudades para dar respuesta a estas nuevas demandas. En otras palabras, no parece razonable pensar que las ciudades puedan afrontar nuevos retos sin que nada cambie respecto a su capacidad de dar respuesta a los mismos. En este sentido, se observan grandes diferencias entre los casos que pueden deberse al distinto desarrollo de su Estado del Bienestar. De hecho, SP es el único caso donde la calificación dominante es de "Tradicionales". Por su parte, MA destaca por calificar sus retos como "Emergentes" y "Mixtos".

Media de Ciudades BA MA ME SP

10

8
6
4
2

Gráfico 2. Tipología de retos

Fuente: Elaboración propia

Emergentes

Mixtos

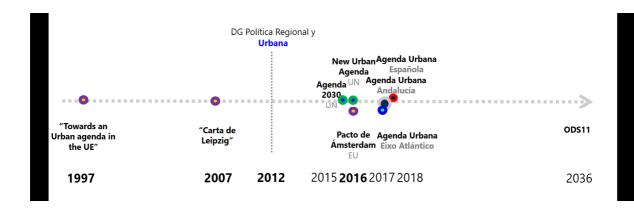
2.2. La respuesta política ante las tendencias urbanas

2.2.1. Los procesos de agenda urbana

Tradicionales

Los crecientes retos urbanos asociados a los flujos demográficos y económicos han llevado a que, desde la década de los noventa, se haya puesto el foco en las ciudades (CE, 2011). Al entrar el siglo XXI, esta atención se ha ido reforzando desde la premisa de que las ciudades son el ámbito desde donde se han de dar las respuestas a estos retos. Sin embargo, ello no se ha traducido en una **política específica para las ciudades o de las ciudades**, siendo pocos los países que han desarrollado una política urbana explícita de alcance nacional. La reciente (re)activación de los procesos de la "agenda urbana", tanto a nivel nacional como internacional (Pacto de Ámsterdam, 2016; ONU-Hábitat, 2014a; 2016; Friendly, 2016; ONU-Hábitat y OCDE, 2018;) apunta a que esta situación podría estar cambiando (Figura 2).

Figura 2. Desarrollo de los procesos de agenda urbana



Fuente: González y Huete, 2018b

Naciones Unidas define la **agenda urbana** como "a coherent set of decisions derived through a deliberate government-led process of coordinating and rallying various actors for a common vision and goal that will promote more transformative, productive, inclusive and resilient urban development for the long term" (ONU-Hábitat, 2014a).

En 2015 se aprobó la **Agenda 2030** de Naciones Unidas. La misma persigue el cumplimiento de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que vinculan a todos los países firmantes más allá de su nivel de desarrollo. El ODS 11 se centra explícitamente en la consecución de "ciudades y comunidades sostenibles". En línea con este objetivo, en la Cumbre de Hábitat III, celebrada en Quito del 17 al 20 de octubre de 2016, se aprobó la **Nueva Agenda Urbana** de Naciones Unidas, que "establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas" (ONU-Hábitat, 2016a: iv).

En el ámbito europeo, la necesidad de poner en marcha una agenda urbana comunitaria como marco de referencia para el diseño e implementación de las políticas de desarrollo urbano ha venido siendo una constante desde los años noventa. La cuestión se planteó de manera formal en 1997 con la comunicación de la Comisión: "Hacia una política urbana para la Unión Europea" [COM (97)197 final]. Sin embargo, no consiguió trasladarse a un proceso político real hasta 2013, momento en el que la Presidencia Holandesa de la UE imprimió de nuevo impulso a esta cuestión. Tras más de dos décadas de desarrollo y consolidación de un conocimiento y experiencia en materia de desarrollo urbano sostenible integrado (denominado Urban Acquis de la UE), los ministros responsables de los asuntos urbanos de los 28 Estados miembros, junto con las instituciones europeas, aprobaron el Pacto de Ámsterdam (2016), el documento programático para la construcción de la "Agenda Urbana para la UE".

Desde el interés de este trabajo, es relevante señalar que la gobernanza de este instrumento da cabida a las ciudades en la elaboración de la Agenda de manera

directa y e igualdad de condiciones que otros actores (como la Comisión Europea o los Estados Miembros), un modo de contribuir al proceso de diseño de políticas urbanas que es una novedad en este marco de política de la UE. Se trata de una cuestión que las ciudades vienen reclamando y que está muy presente en la labor de organizaciones como *Eurocities*, focalizadas en visibilizar las reivindicaciones de las ciudades en las políticas de la UE y en los marcos de financiación multianuales. En efecto, dentro de la Agenda Urbana para la UE las ciudades están trabajando en *partnerships* que las colocan al mismo nivel que la Comisión Europea, los Estados miembros, o las regiones.

Paralelamente, junto a las agendas urbanas de ámbito supranacional, se han impulsado otras agendas políticas en ámbitos sectoriales que son complementarias de las anteriores y que llaman la atención sobre el hecho urbano y su necesaria contribución en distintos ámbitos. Estas son principalmente el *Acuerdo de París contra el calentamiento global* (2016) y el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. También, se han aprobado agendas urbanas transfronterizas, como es el caso de la **Agenda Urbana del** *Eixo Atlántico*, en línea con la Agenda 2030 de la ONU.

Es destacable que, en el contexto descrito, países que tradicionalmente no habían contado con una política urbana nacional explícita hayan empezado a prestar una mayor atención a esta cuestión. Este es el caso de **España** que, en su Acuerdo de Asociación 2014-2020, suscribe lo siguiente: "La Unión Europea, consciente del potencial de las ciudades y de la importancia de la existencia de estas estrategias urbanas integradas, está trabajando en el desarrollo de una Agenda Urbana Europea, y la Red de Iniciativas Urbanas acometerá, en el próximo periodo de programación, la definición de una Agenda Urbana para España" (Acuerdo de Asociación de España, 2014: 222).

El proceso de elaboración de la *Agenda Urbana Española* fue iniciado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública como gestor de los Fondos Europeos e interlocutor de la Comisión Europea en el marco de las negociaciones para el cierre del Acuerdo de Asociación de España para el periodo 2014-2020. Sin embargo, se avanzó poco hasta que el Ministerio de Fomento lo asumió en los primeros meses de 2017, iniciando un desarrollo que está en el momento presente en su fase final (De Gregorio y González, 2018). Las ciudades españolas han participado en la agenda, principalmente a través de la contribución de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), dentro del proceso de participación abierto entre junio y octubre de 2018.

En esta misma línea, otros niveles de gobierno también están avanzando en sus agendas urbanas en España. Así, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha aprobado su Agenda Urbana en septiembre de 2018¹³ y otras regiones están desarrollando las suyas en el momento presente. Las ciudades, que se habían comprometido en gran medida desde los años 90 con el desarrollo de sus Agendas 21 Locales, también se están uniendo a este impulso. Por ejemplo, la ciudad de

_

¹³ Más información:

Madrid ha desarrollado su estrategia *Madrid 2030: Una ciudad para todas las personas y todas las generaciones* orientada a la implementación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

En el caso de **México**, el país se dotó en 2013 de una hoja de ruta, el *Plan Nacional de Desarrollo*. El mismo estableció como meta avanzar hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e inteligente en el que es un objetivo principal proveer vivienda digna a toda la población. ONU-Hábitat (2014) ha reconocido esto como un acierto, al tiempo que señala las dificultades para avanzar en las políticas urbanas, entre otras cuestiones por las deficiencias institucionales "especialmente del gobierno local" (Gutiérrez-Chaparro, 2017: 39).

También **Argentina** ha concretado su agenda urbana en un documento, el denominado *Programa Argentina Urbana*, desarrollado entre 2007 y 2011 como parte del *Programa Estratégico Territorial*. El mismo tiene el objetivo de dar lugar a un diagnóstico en el que basar las políticas de urbanización¹⁴ a partir de un conjunto de líneas de actuación que buscan potenciar un sistema policéntrico de núcleos urbanos capaz de afrontar los desafíos contemporáneos.

Brasil aparece como un ejemplo inusual de reconocimiento relevante de la importancia de las ciudades. Según ONU-Hábitat (2014) esta visión positiva y el compromiso que ha conllevado está en la base de la labor realizada desde el advenimiento de la democracia (1985) en materia de planificación y la gobernanza urbana. Además, la agenda urbana ha venido siendo promovida por los movimientos sociales y profesionales en el marco del trabajo con los ayuntamientos y las universidades en temas como la vivienda y la planificación. En los últimos años han contribuido al avance y visibilidad de dicha agenda a nivel de país instrumentos como el *Programa de Aceleración del Crecimiento de 2007* (ampliado en 2010) o el programa de vivienda "*Mi casa, mi vida*" lanzado en 2009.

Todos los casos ponen de relieve la importancia que el "proceso de agenda urbana" está recibiendo en todos los niveles de gobierno a nivel global. De hecho, este mismo fenómeno se observa en países tan distintos como Angola, Canadá, India o Italia (Gelli, 2016), lo que refleja, por un lado, su influencia en el desarrollo de las políticas urbanas; y, por otro, la realineación que se está dando entre distintos niveles, de lo global a lo local, en aras de un desarrollo urbano sostenible e integrado.

2.2.2. El estatuto institucional de las ciudades globales

El estatuto institucional de la ciudad global responde a factores jurídicos propios de cada país como son: a) la tradición de centralización del poder; b) la estructura territorial; c) la opción constitucional o legal por una planta local más o menos fragmentada; d) el grado, alcance y estabilidad jurídica de la autonomía local y e) las características generales del sistema jurídico (Velasco, 2018: 32). Ahora bien, "hay que partir del dato empírico de que no todas las ciudades globales (en

26

¹⁴ https://www.argentina.gob.ar/interior/planificacion-territorial-de-la-inversion-publica/programa-argentina-urbana (último acceso 26-10-2018).

términos socio-económicos) son también ciudades o municipios en sentido jurídico" (Velasco, 2018: 31).

En la década de los ochenta y noventa, muchos países protagonizaron reformas constitucionales que buscaban una mayor legitimidad tras años de dictaduras. Entre los cambios institucionales que fueron promovidos destaca la **descentralización del Estado**, entendida como "la reforma estatal para transferir competencias y recursos a los niveles subnacionales de gobierno, entregando (aún en grados relativos y con distintos modelos de coordinación nacional) **autonomía** política, administrativa y financiera a los entes locales" (Grin et al., 2017: 14).

En América Latina, la descentralización se considera uno de los cambios políticos y económicos más significativos de los últimos tiempos en la región (Falleti, 2010), dirigida a alcanzar un mayor desarrollo y bienestar. Con ello se trató, por un lado, de incrementar la legitimidad democrática a través la elección por voto popular de representantes locales, la participación ciudadana y la transferencia de la toma de decisiones a los gobiernos subnacionales; y, por otro, mejorar la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental, acercando la administración pública al territorio, favoreciendo la interacción con los otros sectores y un mayor nivel de información proveniente de la ciudadanía (Grin et al., 2017: 14). Todos estos aspectos forman parte de la idea del "gobierno de proximidad" (Navarro, 2002; Navarro y Ramírez, 2005) que conecta, a su vez, con la necesidad de concentrar las competencias en servicios sociales en los territorios locales, pero también con la idea de que los municipios son "escuelas de democracia".

A la hora de explorar la cuestión en las **constituciones** de los casos analizados nos encontramos con un panorama variado. En **Argentina**, el artículo 123 de su constitución (1994) establece que "Cada provincia dicta su propia constitución [...] asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". En el caso concreto de **Buenos Aires**, la constitución de la ciudad (1996) establece que la ciudad "conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. [...]. La Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal" (art. 1).

El artículo 18 de la Constitución de la República Federal de **Brasil** (1988) establece que "La Organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución". De acuerdo con lo anterior, el estatuto del municipio de **São Paulo** se regula en Ley Orgánica del Municipio de São Paulo (1990), que le otorga amplios poderes.

Por lo que se refiere a **México**, el artículo 122, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 05/02/1917, 2017), expone que: "La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa". La capital federal, que ha pasado a llamarse "**Ciudad de México"**, ha sido elevada a rango de ciudad autónoma tras su reforma política en 2016 mediante Decreto

(29/01/2016). La primera Constitución política de la ciudad ha sido promulgada en 2017, entrando en plenamente en vigor en el mes de septiembre de 2018.

En el caso de **España**, el artículo 140 de la Constitución (1978) "garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto". Por lo que se refiere a Madrid, en el año 2006 se aprobó la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid para responder al hecho de que se trata del núcleo urbano más poblado de España que, además, acoge a la capital del Estado. Sin embargo, hay que tener presente que "la simple existencia de un estatuto legal especial no es por sí determinante del nivel de autogobierno municipal". De hecho, incluso puede ser un límite a dicho autogobierno, como es el caso de esta ley, en la medida que "impone ciertas estructuras organizativas rígidas que limitan la capacidad de autoorganización de los gobiernos" (Velasco, 2018: 32).

Por otra parte, es importante señalar que, en el caso español, la posición de los gobiernos municipales comenzó a debilitarse con la llegada de la crisis financiera de 2008. En este contexto, los ingresos municipales se contrajeron, obligando a los municipios a reducir sus actividades. Poco después, la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en 2012 (Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril) y la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en 2013 (27/2013 de 27 de diciembre) dieron cobertura a un proceso de recentralización bajo la consigna de la austeridad, que se ha concretado en el límite al endeudamiento y en el cumplimiento de las reglas de déficit y estabilidad¹⁵.

_

¹⁵ En el año 2017, esta cuestión estuvo muy presente en la agenda mediática con relación a la gestión del Ayuntamiento de Madrid. Más información: https://www.eldiario.es/madrid/Carmena-reducido-Madrid-millones-gobierna 0 654784862.html

Tabla 2. Estatuto institucional de las ciudades analizadas

Ciudad	Nivel de gobierno	Subdivisión	Área metropolitana	Modelo gestión
ВА	Especial- intermedio	15 comunas con gobiernos colegiados elegidos popularmente	35 municipalidades de la Provincia de Buenos Aires	Descentralizado
SP	Municipal	31 subprefecturas designadas por el Prefecto	39 municipios del Estado de Sao Paulo	Desconcentrado
ME	Especial- intermedio	16 delegaciones Territoriales con autoridades elegidas popularmente	59 municipios del Estado de México y 1 del Estado de Hidalgo	Descentralizado
МА	Municipal	21 distritos con Juntas Municipales del Distrito ¹⁶	52 municipios ¹⁷ , pero no existe área metropolitana institucionalizada	Desconcentrado

Fuente: Elaboración propia, a partir de Grin et al. (2017: 23)

Por último, teniendo en cuenta el tipo de ciudades analizadas es importante hacer mención a la **cuestión metropolitana**, pues es en las áreas metropolitanas donde se concentra la población, los servicios y las infraestructuras, además de ser los centros de riqueza, producción y administración nacionales. En concreto, en el caso de América Latina y el Caribe las áreas metropolitanas concentran el 47% de la población (Lanfranchi y Bidart, 2016: 9).

En este sentido, diferentes informes (OECD, 2015; UCLG, 2015) han reconocido los beneficios y desafíos que la urbanización trae aparejados. No solo hay consenso en que las áreas metropolitanas son más productivas; sino también en que los retos de la ciudad contemporánea (la inequidad, la adaptación al cambio climático, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías) exigen formas de gobierno y gestión de alcance metropolitano, basadas en enfoques integrales, para alcanzar un desarrollo urbano sostenible (Lanfranchi y Bidart, 2016: 47).

Sin embargo, lo cierto es que las áreas metropolitanas constituyen un escenario difícil para las administraciones públicas (Rojas, 2005; OECD, 2015; Lanfranchi y Bidart, 2016: 7), fundamentalmente porque son el reflejo de realidades informales (basadas en flujos funcionales), que tienen difícil encaje jurídico y político en la cultura burocrática. En este sentido, mientras se entiende perfectamente que las

¹⁶ Los Distritos son divisiones territoriales del municipio de Madrid, dotados de órganos de gestión desconcentrada para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora. La Junta Municipal del Distrito es el órgano colegiado de representación político-vecinal, en el que, junto a cargos electivos, se articula la participación ciudadana a través de las y los vocales vecinos. Fuente: https://transparencia.madrid.es

y los vocales vecinos. Fuente: https://transparencia.madrid.es
¹⁷ Datos del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas* (Ministerio de Fomento, 2017) [Visitado por última vez el 27 de octubre de 2018]

Más información: https://www.fomento.gob.es/portal-del-suelo-y-politicas-urbanas/atlas-estadistico-de-las-areas-urbanas

grandes ciudades cuenten con subdivisiones político-administrativas en el territorio (por ejemplo, los distritos), la descentralización en términos metropolitanos (esto es, la capacidad de contar con las capacidades y recursos necesarios para tomar decisiones de manera autónoma en su territorio) es objeto de un debate más amplio (Grin et al., 2017: 17). En Europa, donde existe un discurso favorable hacia esta realidad, se han llevado a cabo recientemente reformas en esta línea como, por ejemplo, en Francia e Italia (Tomàs, 2018).

A pesar de ello, la introducción de nuevos esquemas administrativos se enfrenta a numerosos problemas de carácter político y avanza más lentamente de los esperado (Tomàs, 2018). Ello implica tener que "lidiar con arenas administrativas y territoriales que involucran diferentes actores políticos y sociales, puede generar enfrentamientos que afectan sus intereses según los modelos de regulación política y la cooperación en vigor. Entramos entonces en el área de la gobernabilidad política de la ciudad, que parte en gran medida por diseños institucionales que no dependen (en la mayoría de los casos) del gobierno de la ciudad, sino de la legislación nacional o federal" (Grin et al., 2017: 20).

3. El poder de las ciudades globales iberoamericanas

Tras una exposición general de los principales retos que han de afrontar las grandes ciudades iberoamericanas y de cuál ha sido la respuesta política desde los distintos niveles de gobierno hacia las ciudades, el presente apartado se centrará en la cuestión del poder en las cuatro ciudades globales analizadas: Buenos Aires (BA), Madrid (MA), México (ME) y São Paolo (SP). El objetivo es identificar los recursos que estiman necesarios para responder a dichos retos y conocer en qué medida dichos recursos del poder están presentes.

En primer lugar, se describe el marco analítico del que se ha partido para abordar la cuestión. Posteriormente, se realiza un estudio pormenorizado de las dimensiones del poder urbano a partir de los datos obtenidos del análisis documental y empírico de las respuestas al cuestionario sobre "el poder de las ciudades globales" (administrado a políticos y técnicos). La síntesis de los resultados puede consultarse en el Anexo de este documento.

3.1. Marco analítico

El concepto central de la investigación es el "empoderamiento urbano". En la literatura, el término "empoderamiento" (empowerment) suele estar asociado a la idea de participación de la comunidad local en los procesos decisionales que les afectan o, dicho de otro modo, a las demandas de una mayor democratización y participación de los actores no institucionales en estos procesos (Ahmad y Abu Talib, 2015: 829). Por otra parte, también se asocia al concepto de "descentralización" (devolution), entendida como la demanda de reconocimiento de autonomía y transferencia de poder al ámbito local, de modo que las decisiones relacionadas con los asuntos que afectan a los municipios sean adoptadas en este nivel de gobierno, sin la supervisión administrativa de otros niveles de gobierno y sin necesidad de pedir autorización al gobierno central o, en su caso, al gobierno regional (Andrews y De Vries, 2007; Patrick y Scott, 2011; Ahmad y Abu Talib, 2015: 828; Grin et al, 2017). A partir de esta literatura, el poder puede explorarse desde dos ámbitos: el poder de la comunidad local (ciudadanía) y el poder del gobierno local (institucional-formal). En particular, este estudio se ha circunscrito a este último, a partir del análisis de los marcos institucionales y las percepciones de políticos y técnicos sobre cada una de las dimensiones del poder.

Teniendo en cuenta lo anterior, definimos el "empoderamiento urbano" como el fortalecimiento de la capacidad de las ciudades para adoptar decisiones y transformarlas en acciones dirigidas alcanzar sus metas en todos los asuntos de interés propio. Esta definición parte una idea intuitiva: para cumplir con las responsabilidades que los ciudadanos les atribuyen, es preciso disponer de "poder" y "autonomía". Para valorar y comparar el "poder de las ciudades", se ha reflexionado acerca de sus distintas dimensiones partiendo de los recursos (políticos, jurídicos, económicos, organizativos y relacionales) asociados a cada una de ellas.

Política Económica Jurídica Organizativa Relacional poder - capacidad

Figura 3. Dimensiones del poder urbano

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se describe cada una de las dimensiones exploradas:

A. DIMENSIÓN POLÍTICA

Capacidad de influencia del gobierno local en el ámbito político nacional

Refleja el posicionamiento político de las ciudades dentro del marco nacional y su capacidad de exigir que se les tenga en cuenta. Se descompone en dos sub-dimensiones que son el reconocimiento político explícito de la singularidad urbana y la capacidad de influencia de las ciudades ante niveles superiores de gobierno con respecto a decisiones que les afectan (lobbying).

B. DIMENSIÓN JURÍDICA

Autonomía para decidir y actuar sobre los asuntos de su territorio

Refleja el estatuto/la posición institucional-formal de las ciudades y qué pueden hacer para intervenir en un determinado ámbito o área de política. Se descompone en dos sub-dimensiones que son capacidad de decidir de forma autónoma y alcance de las competencias urbanas.

C. DIMENSIÓN ECONÓMICA

Suficiencia y autonomía sobre el gasto y el ingreso

Refleja la capacidad fiscal de las ciudades para llevar a cabo su acción pública. Se descompone en tres sub-dimensiones que son el grado de descentralización del gasto y el ingreso, su autonomía para generar ingresos y su autonomía para tomar decisiones sobre sus políticas de gasto.

D. DIMENSIÓN ORGANIZATIVA

Capacidad de organización y gestión de la ciudad

Refleja la capacidad de las ciudades para organizar su estructura y el desarrollo de su gestión (estructuras, personal, instrumentos, información, etc.). Se descompone en dos sub-dimensiones que son la capacidad de organización de su estructura y la capacidad de gestión urbana (planificación, datos, redes, personal).

E. DIMENSIÓN RELACIONAL

Capacidad de relacionarse con otros actores para alcanzar objetivos comunes

Refleja la capacidad de las ciudades para relacionarse con otros actores o territorios. Es una cuestión asociada a las dinámicas de gobernanza multinivel, dado que se parte de la idea de que la descentralización por sí misma no garantiza el poder. Se descompone en tres sub-dimensiones que son la capacidad de relación con la ciudadanía local, con otros niveles territoriales y a nivel internacional.

3.2. Explorando la noción de poder urbano

Las respuestas al cuestionario han permitido validar, en primer lugar, las cinco dimensiones incluidas en la operacionalización del concepto de "poder urbano". Dicha validación se produce cuando al preguntar por la **relevancia de las dimensiones del poder urbano**¹⁸, cada una de ellas es situada entre los valores 4 y 5 de la escala.

En segundo lugar, el análisis agregado revela un dato inesperado: de las cinco dimensiones, **la más relevante¹⁹ es la Relacional** (entendida como la capacidad de relacionarse con otros actores para alcanzar objetivos comunes), seguida de la dimensión Económica y la Política. En el conjunto, las menos relevantes son la Organizativa y Jurídica (Gráfico 3).

¹⁸ Pregunta del cuestionario: P3. *Por favor, lea con atención las siguientes DIMENSIONES DEL PODER URBANO. Valore la IMPORTANCIA que tiene cada una de ellas a la hora de hacer frente a los retos de las ciudades.* La escala de valoración es: Muy poca (1), Poca (2), Bastante (3), Muy necesaria (4), Imprescindible (5).

¹⁹ La relevancia de las dimensiones se mide con un indicador de **intensidad** (Int), que se calcula multiplicando el número de respuestas por su correspondiente valor en la escala (P3).

60 50 40 30 20 10 0 Política Jurídica Económica Relacional Organizativa ■ Media de Ciudades ■ BA ■ MA ■ ME ■ SP

Gráfico 3. Relevancia de las dimensiones del poder urbano

Fuente: Elaboración propia, a partir de P3

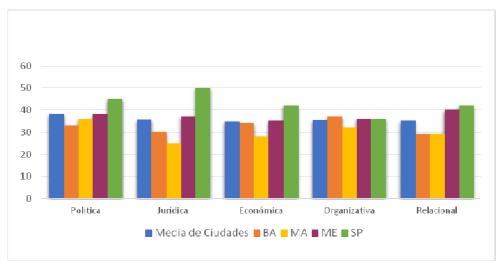
El dato sobre la dimensión Relacional es llamativo en tanto que, lo que hubiéramos esperado es que la máxima relevancia hubiera sido concedida a las dimensiones más "clásicas" del poder: la Económica y la Jurídica. Se pone de manifiesto que, en un contexto globalizado, y sobre todo para este tipo de ciudades, las relaciones son un factor fundamental de poder. Entrando en el detalle de los casos, esta es la dimensión más relevante en BA, MA (en este caso, junto a la Económica y a la Política) y ME; mientras en SP aparece en segundo lugar, por detrás de la dimensión Económica, lo que sería coherente con el tipo y calificación de los retos ("Tradicionales") a los que se enfrenta SP.

Respecto a la medida en que cada una de las dimensiones está presente²⁰ en cada uno de los casos (Gráfico 4), la dimensión Política aparece con mayor puntuación para el conjunto de los casos. Este resultado no sorprende, en tanto que 3 de los 4 casos son capitales de país y, además, todos están incluidos en el Glocal City Index 2017²¹ lo que constituye un indicador de que son ciudades influyentes. Por el contrario, la que tiene una menor presencia es la dimensión Económica, lo cual revela un déficit en este ámbito. Asimismo, al observar los casos emerge que la dimensión que está más presente en cada uno de ellos es distinta: BA (Organizativa), MA (Política), ME (Relacional) y SP (Jurídica).

²⁰ Pregunta del cuestionario: P4. ¿En qué grado considera que se manifiesta cada una de las dimensiones anteriores en el contexto de su país/ciudad? La escala de valoración es: Muy baja (1), Baja (2), Suficiente (3), Alta (4), Muy alta (5).

²¹ GCI2017: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2017 en.pdf

Gráfico 4. Presencia de las dimensiones del poder urbano



Fuente: Elaboración propia, a partir de P4

Por otra parte, como cabría esperar, **se verifica un desajuste²² entre los valores de la "relevancia"²³ y "presencia²⁴" en todas las dimensiones, siendo normal que se aspire a más de lo que se cree que se tiene. Al observar el diferencial agregado entre dimensiones, el desajuste es mayor en la dimensión Relacional**, seguida de cerca por la dimensión Económica.

Tabla 3. <u>Diferencial entre relevancia y presencia de las dimensiones del poder urbano²⁵</u>

Variables	Int	Dif	В	A	M	Α	N	ΙE	S	Р
Política	152	-29	33	-6	36	-8	38	-7	45	-8
Jurídica	140	-28	30	-4	25	-16	37	-8	50	+5
Económica	139	-43	34	-1	28	-16	35	-10	42	-16
Organizativa	141	-28	37	-1	32	-10	36	-12	36	-6
Relacional	140	-46	29	-11	29	-15	40	-16	42	-12
Diferencial agregado				-23		-65		-37		-23

Fuente: Elaboración propia

²² El desajuste se mide con el indicador **diferencial** (dif), que se calcula a nivel agregado y caso por caso, restando al valor en P3 el valor en P4 para cada una de las dimensiones.

²³ Se ha medido a través de las respuestas a P3 en el cuestionario.

²⁴ Se ha medido a través de las respuestas a P4 en el cuestionario.

²⁵ En la primera columna de cada caso se indica el valor correspondiente a "presencia", mientras que, en la segunda, se indica el "diferencial" entre "relevancia" y "presencia". Dicho de otro modo, el valor del "relevancia" se obtiene añadiendo al valor de la primera columna el valor de la segunda. Por ejemplo, en BA: "presencia" de la dimensión Política (33), "relevancia" de la dimensión Política (33+6= 39).

El detalle de los casos revela que **el desajuste es significativamente mayor en MA** (particularmente, en las dimensiones Jurídica), con un valor diferencial agregado de **-65**; seguido de ME (-53) y SP (-37). SP llama la atención, además, porque es el único donde se observa un valor positivo, concretamente en la dimensión Jurídica. En el extremo opuesto está **BA, donde el desajuste es menor** (-23). En su conjunto, los resultados de BA y SP son los que presentan un mayor equilibrio entre la expectativa (relevancia) y el poder real (presencia), lo que podría deberse al estatuto institucional de ambas ciudades.

3.3. Análisis de las dimensiones del poder urbano

A. Dimensión POLÍTICA

Esta dimensión refleja el posicionamiento de las ciudades dentro del marco nacional y su capacidad de exigir que se les tenga en cuenta. Se descompone en dos sub-dimensiones que son el reconocimiento político explícito de la singularidad urbana y la capacidad de influencia de las ciudades ante niveles superiores de gobierno con respecto a decisiones que les afectan (lobbying).

En primer lugar, los encuestados suscriben, de forma mayoritaria, que hay un **reconocimiento de la singularidad** de la ciudad a nivel jurídico-político. Entendemos que sobre ello influye el hecho de que las ciudades analizadas sean "ciudades capitales", "ciudades-Estado" o "ciudades globales", lo que les otorga un estatus diferente frente a otras realidades urbanas. Dicho reconocimiento es inequívoco en los casos de SP y BA, donde la singularidad está blindada en la Constitución (de 1988 y 1994, respectivamente). Ahora bien, en todos los casos (salvo BA), se observa que dicho reconocimiento no ha ido acompañado de recursos económicos suficientes. Respecto a ME, es importante señalar que acaba de cambiar su estatuto jurídico con el Decreto de Reforma Constitucional DOF 29/01/16 y la nueva constitución de la Ciudad de México del 05/02/17 (en vigor desde el 17/09/18). Por último, MA constituye un caso singular frente a los demás, en tanto que presenta opiniones divididas a partes iguales a este respecto (Tabla 4).

Tabla 4. Reconocimiento de la singularidad

Variables	Resultados		BA	MA	ME	SP
P5. Reconocimiento	Sí	31	8	5	6	11
de la singularidad	No	10	2	5	3	0
ao la olligalaridad	NS/NC				1	

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la **defensa de intereses** (o actividad de *lobbying*) las respuestas son muy dispares y pocas veces identifican con claridad un agente que desempeñe

específicamente esta función²⁶. En este sentido, MA constituye la excepción, puesto que los encuestados señalan de forma mayoritaria a la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP). En este mismo sentido, en SP se hace mención al *Frente Nacional de Prefeitos* y a la *Confederação Nacional dos Municípios*. Los casos de BA y ME no reconocen a un ente específico y, en algún caso, declaran no entender la pregunta.

Por lo que se refiere a la **capacidad de influencia**, el valor agregado más frecuente es 3 (seguido de 2), lo que denota que la capacidad de influencia de este tipo de entidades es relativamente baja o poco relevante. En este sentido, en el caso de MA, parece reconocerse que la FEMP constituye el espacio para defender los intereses de las ciudades, aunque se considera que tiene poca influencia en el sistema político.

Tabla 5. Reconocimiento de la capacidad de influencia

	Agrega	ado	BA	MA	ME	SP
P7. Capacidad de influencia de los representantes de	1	4	1	1	2	0
	2	12	2	7	2	1
	3	16	4	1	4	7
	4	8	2	1	2	3
intereses	5	2	1	0	0	1

Fuente: Elaboración propia

B. Dimensión JURÍDICA

La dimensión Jurídica refleja el estatuto/la posición institucional-formal de las ciudades y qué pueden hacer para intervenir en un determinado ámbito o área de política. Se descompone en dos sub-dimensiones que son capacidad de decidir de forma autónoma y alcance de las competencias urbanas. Ahora bien, para hacer una correcta interpretación de dicho alcance es necesario poner en relación competencias y recursos económicos para su desarrollo.

Para los casos analizados, en términos agregados, los encuestados señalan que las ciudades tienen una **alta autonomía jurídica** (valor=4). Ahora bien, nuevamente MA es un caso anómalo, mostrando división de opiniones al respecto y dejando entrever que se trata de una cuestión no resuelta. En el caso español, es importante contextualizar la respuesta en un escenario de relaciones intergubernamentales en el que los niveles dominantes son el nacional y el autonómico. En este sentido, se confirma que la existencia y el mayor o menor grado de intervención de los gobiernos supramunicipales condiciona el nivel real de

37

_

²⁶ Esta información corresponde a los resultados de P6, configurada como una pregunta abierta en el cuestionario: *P6. Señale cuáles son las entidades o mecanismos que defienden los INTERESES de las ciudades <u>en su país</u>*

El indicador es el nº de menciones.

autogobierno²⁷ de una ciudad global (Velasco, 2018: 28). En los casos de BA, ME y SP, a la ciudad se le reconoce poder legislativo, a diferencia de lo que ocurre en España.

A la hora de plantear la cuestión de la **suficiencia de las competencias**²⁸, el valor más frecuente es 4 (Tabla 6). De nuevo, MA constituye un caso anómalo, siendo su comportamiento consistente con sus respuestas a la pregunta anterior.

Tabla 6. Autonomía jurídica y suficiencia competencial

Variables	Res	ultados	BA	MA	ME	SP
P8. Autonomía	1	0	0	0	0	0
	2	5	0	4	1	0
	3	8	0	2	2	4
	4	21	8	4	5	4
	5	8	2	0	2	4
P9. Competencias	1	2	0	2	0	0
suficientes	2	6	0	3	1	2
Sulloichtes	3	10	2	2	2	4
	4	21	7	3	6	5
	5	3	1	0	1	1

Fuente: Elaboración propia

Es importante apuntar que en las respuestas abiertas de SP se destaca la importancia de que la autonomía no sea solo formal y que vaya acompañada de recursos económicos. También se advierte de que la dependencia de otros niveles de gobierno para obtener esos recursos constituye un problema, lo que apunta a que tanto la cuestión fiscal y financiera como los recursos técnicos sean una cuestión clave²⁹.

En lo que se refiere a las competencias de gasto, hay que tener en cuenta que éstas serán las que determinen el gasto que deben afrontar las grandes ciudades. No obstante, hay que tener en cuenta que las ciudades han de hacer frente a unas necesidades ciudadanas muy específicas, distintas a las de los municipios de menor tamaño poblacional, ya sean derivadas de la elevada concentración geográfica de la población, los mayores niveles de pobreza y desigualdad, o su elevado nivel de

٠.

 ²⁷ Para este autor tres son los indicadores fundamentales del autogobierno de las ciudades globales: competencias municipales; poder financiero; y poder de autoorganización (Velasco, 2018: 28-29)
 ²⁸ Pregunta del cuestionario: *P9. Su ciudad tiene COMPETENCIAS formales SUFICIENTES para afrontar*

²⁸ Pregunta del cuestionario: *P9. Su ciudad tiene COMPETENCIAS formales SUFICIENTES para afrontar los retos de su territorio*. La escala de valoración es: Totalmente en desacuerdo (1), En desacuerdo (2), Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (3), De acuerdo (4) y Totalmente de acuerdo (5).

²⁹ Las ciudades se pueden beneficiar de una **mayor capacidad fiscal** en determinadas tasas e impuestos, como los impuestos sobre la propiedad, los impuestos sobre la renta y los impuestos sobre el consumo (Slack, 2011). La medida en que una ciudad pueda obtener unos recursos más elevados dependerá, no obstante, de la composición de sus ingresos. En aquellas ciudades en las que los gobiernos tienen una amplia capacidad tributaria y sus ingresos dependen poco de las subvenciones que reciben de otras administraciones, se podrán obtener unos ingresos más elevados. En cambio, si las ciudades se financian especialmente a través de transferencias procedentes de otros niveles de gobierno, o si tienen poco margen de maniobra para establecer impuestos sobre las bases impositivas, difícilmente se podrán beneficiar de tener una mayor capacidad fiscal.

actividad socio-económica, entre otras. Además, las grandes ciudades no solamente prestan servicios a sus ciudadanos, sino también a los ciudadanos de las poblaciones de su entorno o de su área metropolitana y, a menudo, son los motores económicos de una región o país, aspectos que también pueden incrementar sus necesidades de gasto de manera considerable.

Así, si bien habitualmente las competencias que tienen asignadas los gobiernos de las grandes ciudades son las mismas que las del resto de municipios en cada país, sus necesidades de gasto serán distintas a las del resto de municipios. De hecho, en general, el gasto por habitante realizado en las grandes ciudades es más elevado que el gasto por habitante del conjunto de gobiernos locales de un país. Las características de las grandes ciudades que determinan que sus necesidades de gasto sean distintas son las siguientes:

- a) Elevado volumen de población. La evidencia muestra que las economías de escala solamente están presentes en determinados servicios muy específicos, donde el coste fijo es elevado en relación al coste total, o en servicios en que el factor capital constituye un input muy relevante, como por ejemplo en el transporte público o en el servicio de abastecimiento de agua (Bird y Slack, 1993). En algunos casos las grandes ciudades pueden ser incluso "demasiado" grandes y generar deseconomías de escala en la prestación de determinados servicios. Este fenómeno se suele presentar en ciudades de más de 7 millones de habitantes, como serían SP y ME. En cambio, MA y BA, con una población de poco más de tres millones de habitantes, se encontrarían lejos de ese umbral de población. Además, la concentración de instalaciones que requieren un mínimo de población (por ejemplo, las instalaciones culturales) en las grandes ciudades sería otro factor que explicaría sus necesidades de gasto más elevadas.
- b) Densidad de población más elevada. Una mayor densidad de población puede permitir un mayor aprovechamiento de las economías de escala (Vilalta, 2015), reduciendo los costes de provisión de servicios. No obstante, estas ventajas pueden verse contrarrestadas por otros factores asociados a una densidad de población elevada, como son los costes de congestión en la provisión de determinados bienes y servicios (por ejemplo, en el transporte público, las guarderías, etc.); y por la necesidad de incrementar el nivel de provisión necesario para obtener un mismo nivel de resultados, para contrarrestar ciertas características no deseadas de las grandes ciudades (mayor número de parados, mayores desigualdades económicas, etc.). Por ejemplo, en ciudades con una densidad de población más elevada puede resultar necesario incrementar el número de patrullas para alcanzar un mismo nivel de seguridad ciudadana. Asimismo, servicios como el transporte público y las telecomunicaciones requieren un nivel de provisión que tampoco es comparable con el del resto de municipios, para responder a las mayores necesidades y demandas de sus ciudadanos. Por otro lado, la elevada concentración de población exige que la preparación y especialización de las personas que prestan determinados servicios tenga que ser distinta a la del resto de municipios (por ejemplo, policía y bomberos).

- c) Población más heterogénea. Por un lado, las grandes ciudades atraen individuos con rentas más bajas y familias que buscan oportunidades de trabajo, y que se benefician de la existencia de una gama más amplia de servicios sociales especializados que los que existen habitualmente en municipios más pequeños. Ello determina que la demanda de servicios sociales, vivienda social o salud pública sea más elevada que en otras poblaciones. Por otro lado, las ciudades también suelen ser los grandes centros de negocios de un país, y compiten en el ámbito internacional. Ello requiere que, además de una buena red de transportes y comunicaciones, han de poder ofrecer servicios que atraigan y retengan el capital humano altamente cualificado, en ámbitos como la educación, los parques públicos o las actividades recreativas y culturales, y que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos (Florida, 2002). Es decir, las ciudades proveen una gama más amplia de servicios que otros gobiernos locales (Bird, 1995), lo que las aboca también a tener que afrontar unas necesidades de gasto diferenciales.
- d) Existencia de externalidades interjurisdiccionales. Determinados servicios que se proveen en las grandes ciudades pueden beneficiar a los residentes de los municipios de alrededor o turistas, que se desplazan a las ciudades para disfrutar de sus servicios culturales y de ocio, para trabajar o para utilizar servicios especializados como, por ejemplo, de salud. Ello es lo que se conoce como externalidades commuter. Por otro lado, determinados tipos de servicio pueden tener unos efectos que vayan más allá de los límites de la ciudad, efecto que se conoce como externalidades spillover. Por ejemplo, si una ciudad lleva a cabo una política muy efectiva para evitar la contaminación atmosférica, es probable que los efectos se noten no solamente en la propia ciudad, sino también en los municipios de alrededor.

Estos tipos de externalidades, que serán notablemente más relevantes en las grandes ciudades que en el resto de los municipios, pueden determinar sus necesidades de gasto. Ahora bien, las externalidades no solamente se pueden producir por el lado del gasto, sino también por el lado del ingreso. Así, las grandes ciudades pueden externalizar parte de sus costes de provisión de los servicios, de tal manera que éstos serían soportados por los residentes en municipios vecinos. Por ejemplo, cuando los servicios se financian con precios públicos, el coste asociado a proveer servicios a personas no residentes ya se estará compensando con su contribución al coste de esos servicios. Igualmente, si los servicios se financian total o parcialmente con impuestos, es posible que parte de estos impuestos sean soportados también por no residentes, ya sea porque consumen bienes o servicios privados en la ciudad, y se les repercute parte del IBI o IAE que han de soportar los comercios; o porque se financian mediante transferencias de otros niveles de gobierno, financiadas con impuestos procedentes de todos los residentes de un país.

e) Mayores niveles de contaminación. En términos generales, la contaminación es más elevada en las grandes ciudades que en el resto de municipios, principalmente debido al mayor volumen de tránsito y a la mayor generación de residuos. Teniendo en cuenta los efectos nocivos que provoca la contaminación tanto sobre la salud de las personas como para el medio ambiente, las grandes ciudades juegan un papel clave en este ámbito. Así, aunque todos los municipios de

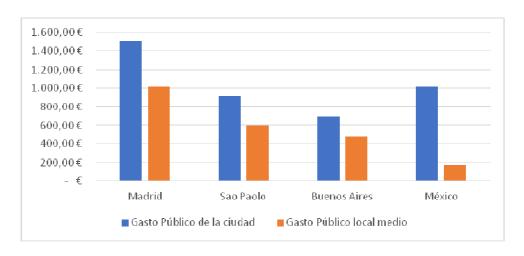
un país tengan asignadas las competencias de medio ambiente, las necesidades de gasto en las grandes ciudades para llevar a cabo políticas en este ámbito serán más elevadas, a la vez que también será necesario que éstas tengan una mayor capacidad para tomar ciertas decisiones (por ejemplo, introducir restricciones en el tráfico) y tributarias (por ejemplo, para establecer impuestos por la contaminación de vehículos o por la entrada en la ciudad).

C. Dimensión ECONÓMICA

La dimensión Económica refleja la capacidad fiscal de las ciudades para llevar a cabo su acción pública. Se descompone en tres sub-dimensiones que son el grado de descentralización del gasto y el ingreso, su autonomía para generar ingresos y su autonomía para tomar decisiones sobre sus políticas de gasto.

Tal y como se desliza del apartado anterior, el **gasto de los gobiernos locales** es más elevado en las grandes ciudades (en comparación con las ciudades más pequeñas) para proveer un mismo nivel de servicios, y a su vez proveer una mayor variedad de servicios y de mejor calidad. Este hecho se puede observar claramente en el siguiente gráfico, en el caso de las ciudades analizadas, en las que su gasto se encuentra en torno a un 50% por encima del gasto del resto de entidades locales, excepto en la ciudad de ME, en la que su gasto por habitante sería 5 veces superior al del resto de municipios. Las diferencias en el caso de ME, así como en el caso de BA, se deben en parte a que las competencias de gasto que tienen asignadas son más amplias que las del resto de municipios, al tener la consideración de ciudades-Estado. En cambio, en el caso de la ciudad de MA, las competencias que tiene asignadas la ciudad son similares a las del resto de municipios de más de 75.000 habitantes, y lo mismo ocurre en SP.

Gráfico 5. Comparación del gasto por habitante de la ciudad y el resto de municipios. Euros por habitante



Fuente: Elaboración propia³⁰

Por lo que se refiere al tratamiento en el sistema de financiación de estas ciudades, cabe señalar que BA y ME tendrían la consideración de ciudades-estado (en el caso de ME tan solo desde septiembre de 2018), de modo que su cesta de ingresos sería similar a las de las provincias, en el caso de BA, o los estados, en el caso de ME. En cambio, en el caso de MA y SP, éstas no disponen de un tratamiento diferenciado en el sistema de financiación respecto al resto de municipios del país. Si bien es cierto que MA dispone de un régimen especial recogido en su Ley de Capitalidad, este régimen especial no afecta a su modelo de financiación, que sería similar al del resto de municipios de más de 75.000 habitantes. Si que cabe destacar, no obstante, que las transferencias que recibe MA procedentes del Estado, que corresponden a la cantidad que recibía en el año 2004 actualizada anualmente según la evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), son notablemente más elevadas que las del resto de municipios en términos por habitante, debido a que históricamente había sido así. No obstante, esta cantidad no fue determinada en ningún momento en base a criterios objetivos de necesidad de gasto.

Por lo tanto, se podría afirmar que BA y MA son las ciudades que cuentan con una **financiación específica**, superior a la del resto de municipios de cada país; mientras que en el caso de SP y ME (hasta septiembre de este año) no dispondrían de un régimen de financiación diferenciado al del resto de ciudades del país.

Méjico. Los datos de Madrid y Sao Paolo corresponden al ejercicio 2016, mientras que los datos de Buenos Aires y Méjico corresponden a 2015.

³⁰ En el cálculo del gasto público local medio en España y Brasil se encuentran incluidas las ciudades de MA y SP, por lo que el gasto medio del resto de municipios sería aún menor al que se muestra en el gráfico. Los datos se han obtenido a partir de diversas fuentes, principalmente las siguientes: Ministerio de Hacienda y INE, para el caso español; Prefeitura de Sao Paolo, para Sao Paolo; Ministerio de Hacienda e Informe anual de recaudación tributaria y ejecución del gasto de la Ciudad de Buenos Aires (varios años), para el caso de Argentina; y OCDE y Gobierno de la Ciudad de México, en el caso de

Respecto a la **adecuación**³¹ **de los recursos económicos** de que disponen las ciudades para afrontar los retos urbanos, en la tabla 7 se observa que 18 de los encuestados opinan que el nivel de recursos de la ciudad para afrontar los retos urbanos es bajo o muy bajo, respuestas marcadas especialmente por las ciudades de ME y SP; mientras que 15 de los encuestados opina que este nivel de recursos es alto o muy alto, 12 de los cuales corresponden a los casos de MA y BA. A pesar de ello, en el caso de esta última ciudad, los encuestados señalan que, si bien el nivel de recursos de que dispone la ciudad es elevado en comparación con el resto de municipios del país, éste no permite afrontar adecuadamente todas las necesidades de gasto de la ciudad.

Tabla 7. Autonomía para decidir sobre ingresos y gastos

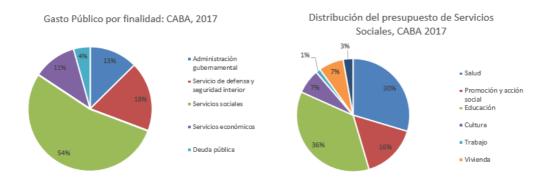
Variables	Result	ados	BA	MA	ME	SP
P10. Adecuación de	1	10	0	2	4	4
los recursos	2	8	1	1	1	5
económicos	3	9	1	3	3	2
	4	12	6	4	1	1
	5	3	2	0	1	0

Fuente: Elaboración propia

En cuanto **al grado de descentralización del gasto y del ingreso,** señalar que, al analizar el **destino por programas del gasto** realizado por la ciudad de BA, se observa que más del 50% de este gasto corresponde a servicios sociales, entre los que destaca el gasto en educación, que representa el 36% del gasto social; el gasto en salud, que representa el 30% del gasto social; y el gasto en promoción y acción social, que representa el 16% del gasto social. Por tanto, más de la mitad del presupuesto de la ciudad de BA estaría asociado a las políticas que conforman el Estado del Bienestar. Lo mismo se observa en el caso de la ciudad de ME, incluso antes de su reforma constitucional.

³¹ Pregunta del cuestionario: *P10. Los RECURSOS ECONÓMICOS con los que cuenta su ciudad son ADECUADOS para afrontar los retos urbanos.* La escala de valoración es: Totalmente en desacuerdo (1), En desacuerdo (2), Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (3), De acuerdo (4) y Totalmente de acuerdo (5).

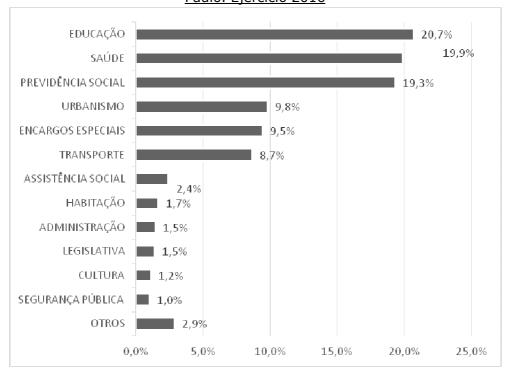
Gráfico 6. Distribución del gasto por programasde la ciudad de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda.

En el caso de SP, si bien la ciudad dispone de las mismas competencias que el resto de municipios del país, destaca cómo más de la mitad del presupuesto también iría destinado a funciones vinculadas con el Estado del Bienestar (Educación, Salud y Servicios Sociales). Esta descentralización del gasto asociado a las funciones propias del Estado del Bienestar explicaría en cierta manera el hecho de que el nivel local de gobierno tenga un peso más elevado en Brasil que en el resto de países analizados.

Gráfico 7. <u>Distribución del gasto liquidado por programas de la ciudad de São</u>
Paulo. Ejercicio 2016

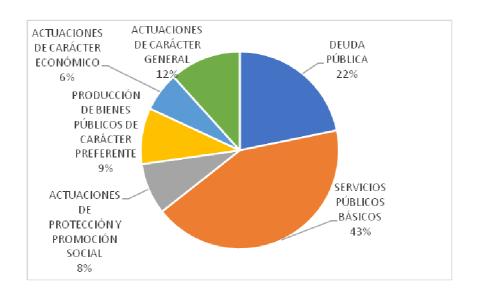


Fuente: Elaboración propia, a partir de Prefeitura de São PaulO

Ello contrasta con lo que se observa en MA, en que más del 40% de su presupuesto de gastos va destinado a *servicios públicos básicos*, donde se incluyen los gastos de seguridad, urbanismo, limpieza, etc. Es decir, prácticamente la mitad del presupuesto de gasto de la ciudad se destina a cubrir los servicios típicamente locales, mientras que el gasto que se destina a las funciones propias del Estado del Bienestar, incluido en la política de gasto de producción de bienes públicos de carácter preferente, apenas supera el 9% de su presupuesto. En el caso de la ciudad de Madrid destaca, además, el elevado porcentaje de gasto que se destina al pago de la deuda pública existente y sus correspondientes intereses, que supone el 21,8% de su presupuesto.

Gráfico 8. <u>Distribución del gasto liquidado por programas de la ciudad de Madrid.</u>

<u>Ejercicio 2016</u>



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Ministerio de Hacienda

Por lo tanto, se observa una diferencia fundamental entre la ciudad de MA y el resto de ciudades analizadas en lo que se refiere al destino del gasto que realizan, y que responde a distintos modelos de descentralización del gasto. Así, mientras MA tiene un papel muy limitado en las funciones propias del Estado del Bienestar, BA, ME y SP destinan buena parte de sus presupuestos a estas funciones de gasto. Estas diferencias pueden determinar en gran parte la capacidad que tendrán las distintas ciudades para afrontar los distintos retos urbanos. En la medida en que una ciudad tenga sus funciones limitadas a proveer los servicios públicos básicos municipales, difícilmente podrá dar respuesta a sus necesidades de gasto diferenciales.

De forma más concreta, en relación con la **autonomía para decidir sobre los ingresos y los gastos** por parte de las ciudades analizadas, el cuestionario arroja los siguientes resultados:

Tabla 8. Autonomía para decidir sobre ingresos y gastos

Variables	Result	ados	BA	MA	ME	SP
P12. Autonomía para	1	3	0	0	3	0
decidir sobre nivel de	2	13	0	7	2	4
ingresos	3	12	2	2	3	5
ligiesos	4	13	8	1	1	3
	5	1	0	0	1	0
P13. Autonomía para	1	3	0	0	2	1
decidir sobre	2	10	0	6	2	2
composición y	3	12	2	1	3	6
	4	14	8	3	2	1
regulación de ingresos	5	3	0	0	1	2
P14. Autonomía para	1	0	0	0	0	0
decidir sobre nivel de gasto	2	9	0	4	2	3
	3	9	1	2	3	3
	4	18	6	4	3	5
	5	6	3	0	2	1

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, se observa que **por el lado del gasto las ciudades tienen un mayor grado de autonomía que por el lado del ingreso**, si bien con ciertas limitaciones. En casi todos los casos, vendrían determinadas por limitaciones en el nivel de recursos (ME), o en el nivel de recursos no condicionados a políticas concretas (SP), más que por limitaciones legales sobre cómo utilizar los recursos disponibles. Así, destaca el hecho de que en Brasil la Constitución establece unos niveles de gasto mínimo en educación y sanidad por parte de la ciudad de SP, de tal manera que buena parte de los recursos de que dispone el municipio se encuentran ya ligados a estas políticas de gasto, lo que limita su autonomía para poder dedicar recursos a otras políticas también relevantes, como pueden ser la asistencia social o la vivienda. A pesar de ello, la ciudad dispone de autonomía para decidir cómo utilizar los recursos que destina a educación o sanidad. En el caso de MA, el 40% de las personas encuestadas señalan que el nivel de autonomía de la ciudad sobre el gasto es bajo, principalmente debido a las limitaciones establecidas por la regla del gasto.

En relación a los ingresos, la mayor parte de respuestas muestran que el grado de **autonomía de las grandes ciudades para determinar su nivel de ingresos** se estima bajo o muy bajo. Solamente en la ciudad de BA se considera que esta autonomía es elevada, debido al proceso de descentralización de los ingresos que tuvo lugar a principios de los años 90 hacia las provincias del país. Así, los resultados muestran cómo el poder de decisión de las ciudades sobre su nivel de ingresos es reducido, excepto en el caso de BA, lo que supone una clara limitación para responder adecuadamente a los retos a los que se enfrentan. En términos generales, las ciudades suelen financiarse con recursos procedentes de transferencias de otros niveles de gobierno o con impuestos regulados en buena medida a nivel central, por lo que su capacidad para tomar decisiones para incrementar sus recursos se limita a una parte muy reducida de su presupuesto.

Finalmente, la mayor parte de respuestas muestran que el grado de **autonomía de las grandes ciudades para determinar la composición de sus ingresos** es bajo o muy bajo. Solamente en la ciudad de BA se considera que esta autonomía es elevada, si bien ésta se ve parcialmente limitada por la regulación nacional.

El bajo nivel de **autonomía fiscal** de las ciudades sobre sus ingresos puede tener graves consecuencias en términos de eficiencia. Concretamente, cuando los gobiernos subnacionales son altamente dependientes de las transferencias intergubernamentales para financiar sus gastos, no son tan "responsables" como lo serían si se financiaran con sus propios recursos, y sus incentivos a actuar en beneficio de sus ciudadanos podrían disminuir. Estudios empíricos que han analizado esta afirmación concluyen que en una situación de desequilibrio fiscal vertical los gobiernos subnacionales tienden a gastar más de la cuenta, generando déficits fiscales insostenibles, pues los costes de los programas locales no son aparentes para el electorado (Rodden, 2002, 2003).

D. Dimensión ORGANIZATIVA

Esta dimensión refleja la capacidad de las ciudades para organizar su estructura y el desarrollo de su gestión (estructuras, personal, instrumentos, información, etc.). Se descompone en dos sub-dimensiones que son la capacidad de organización de su estructura y la capacidad de gestión urbana (planificación, datos, redes, personal).

En relación con el grado de **autonomía sobre la estructura**, en términos comparados, el nivel de autonomía es alto-muy alto. Ahora bien, al entrar en el detalle de cada caso, MA vuelve a aparecer como un caso anómalo (con valores que se concentran más en torno al nivel medio-alto) con relación al grupo de ciudades latinoamericanas, que se posicionan claramente en los valores alto-muy alto y entre las que destacan, por este orden, los casos de SP y BA. En el caso de MA, entre las razones que limitan esta autonomía se señalan la tasa de reposición y el Plan Económico y Financiero. Por último, en los casos de BA y ME los encuestados hacen referencia a su estatuto constitucional a la hora de legitimar este extremo.

En cuanto a **la autonomía sobre la prestación de servicios**, los valores más frecuentes se ubican en el nivel medio-alto. Los cuatro casos tienen un comportamiento relativamente homogéneo, si bien MA deja entrever una pauta ligeramente diferente, en tanto que 30% de los encuestados la ubican en el nivel bajo. En este sentido, de las respuestas abiertas para el caso de MA emerge un mensaje claro: el marco regulatorio es inadecuado, bien porque en la práctica se prestan más servicios de los estrictamente reconocidos en sus competencias (de hecho, se señala que la ciudad puede asumir la prestación de más servicios con recursos propios) o bien porque no ayuda a la prestación de estos. Por lo que se refiere a SP, al igual que en la pregunta anterior, vuelve a hacerse referencia al estatuto constitucional de la autonomía en este ámbito.

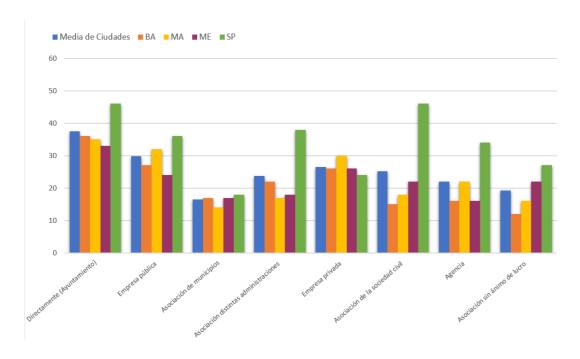
Tabla 9. Autonomía sobre la estructura y la prestación de servicios

Variables	Res	sultad	dos	BA	MA	ME	SP
P15. Autonomía sobre la	1	0		0	0	0	0
estructura organizativa	2	3		0	2	1	0
oottaotara organizativa	3	6		0	3	2	1
	4	14		5	3	2	4
	5	19		5	2	5	7
P16. Autonomía sobre la	1	0		0	0	0	0
prestación de servicios	2	5		0	3	1	1
production do convioled	3	13		4	2	2	5
	4	15		6	3	2	4
	5	9		0	2	5	2

Fuente: Elaboración propia

En relación a los modos de gestión, los casos coinciden en dos aspectos: en primer lugar, en que la modalidad de gestión directa por el propio ayuntamiento es la que se dice utilizar en mayor medida si se tiene en cuenta el conjunto de las cuatro ciudades; en segundo lugar, y como no podía ser de otro modo, hay muy baja utilización de la prestación de servicios a través de una asociación de municipios. Este último dato es clara consecuencia del tamaño de este tipo de ciudades que, por lo general, no recurrirán a otros municipios para gestionar servicios porque "se bastan a sí misma". Este dato sería muy distinto si analizásemos ciudades de menor tamaño. A nivel de casos, destacar que MA se diferencia por la importancia de la modalidad de gestión a través de empresas privadas. La singularidad de SP reside en que la modalidad de prestación de servicios a través de una asociación de la sociedad civil es significativamente superior al resto de los casos y comparte el primer puesto con la gestión directa por el Ayuntamiento. A este respecto, uno de los encuestados señala que: "Ao longo dos últimos anos o município tem adotado as parcerias com ONGs/OSCIPs, principalmente na Saúde, Educação e Asssitência Social". En este sentido, podría ser que, tras la entrada en vigor de la nueva ordenanza público-social de MA, el resultado acabe siendo menos alejado del de SP. Por su parte, ME también apunta en esta dirección, a través de la promoción de fórmulas de cofinanciación con entidades del sector privado o de la sociedad civil. Finalmente, un último dato destacable para SP es que también presenta valores superiores en la modalidad de prestación a través de una asociación entre distintas administraciones, siendo en el resto de los casos relativamente baja (más aún en el caso de MA).

Gráfico 9. Modos de gestión



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al balance que se hace sobre las **capacidades del personal de la organización** de la ciudad para afrontar los retos que enfrentan, la mayor parte de los entrevistados identifican en este punto un espacio para la mejora. La opinión de que personal debería desarrollar **nuevas capacidades** es la que, de forma abrumadora, aglutina el mayor número de respuestas en todos los casos. Si bien en términos generales se reconoce al personal un elevado nivel de capacitación técnica, emerge la necesidad de formación en capacidades y habilidades que les permitan adaptar la gestión a los nuevos tiempos. En el caso de SP, se destaca la cuestión del envejecimiento del personal y la necesidad de adaptarse a las tecnologías de la información.

Tabla 10. Demanda de nuevas capacidades organizativas

Variables	Res	ultados	5	BA	MA	ME	SP
P18. Nuevas	1	1		0	0	1	0
capacidades	2	0		0	0	0	0
oapaolaaaoo	3	5		1	2	0	2
	4	8		2	2	1	3
	5	28		7	5	8	7

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las **habilidades necesarias**, señalar que, en términos comparados, la competencia más relevante es la de *diagnosticar problemas y oportunidades* seguida, prácticamente sin diferencia, de la de *rendir cuentas de los proyectos o servicios. Diseñar proyectos o servicios* y *trabajar con indicadores* aparecen como el segundo grupo de competencias más importantes. La orientación de la acción pública a la resolución de problemas, la gestión basada en proyectos y la consolidación de la cultura de la excelencia y la transparencia podrían explicar estos resultados. En este sentido, la labor de las Escuelas e Institutos de Administración Pública, tal y como se puntualiza en el caso de ME, parece clave, especialmente de la formación en gestión y valores de compromiso con el servicio público. En conjunto, la competencia considerada menos relevante es la de *hablar inglés*, pero ello puede deberse al área de proveniencia de las ciudades, donde el idioma oficial y de trabajo es el español y el portugués.

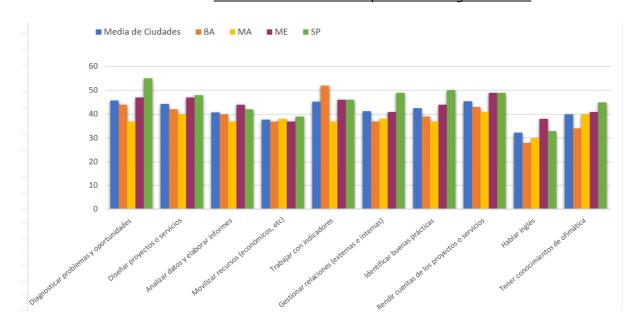


Gráfico 10. <u>Demanda de nuevas capacidades organizativas</u>

Fuente: Elaboración propia

Por lo que se refiere a la **presencia de competencias profesionales** en sus organizaciones, la valoración agregada es media-alta, siendo los cuatro casos muy consistentes en su valoración. Ahora bien, BA se distingue de los demás, al otorgar un valor alto, a diferencia de los otros tres casos, donde el valor más frecuente es el medio, salvo en el caso de ME donde esta posición la comparte con el mismo número de personas que valoran el grado de presencia como alto. SP podría calificarse como la ciudad más crítica con la presencia de competencias en su organización.

Tabla 11. Presencia de competencias necesarias

Variables	Res	sultado	S	BA	MA	ME	SP
	1	0		0	0	0	0
P20. Presencia de	2	9		1	2	2	4
competencias	3	17		1	6	3	7
	4	14		8	2	3	1
necesarias	5	2		0	0	2	0

Fuente: Elaboración propia

En términos generales, la cuestión se manifiesta como un **área de mejora latente** y de interés para los encuestados dado el número de contribuciones realizadas sobre la cuestión (ello no sorprende, teniendo en cuenta su perfil técnico).

Tabla 12. <u>Disponibilidad de estructuras para la detección de problemas y</u> <u>decisiones basadas en sus datos</u>

Variables	Resultados		BA	MA	ME	SP
P21. Disponibilidad de	Observatorios	6	2	2	0	2
estructuras para	Agencias de evaluación	2	0	0	2	0
detección de problemas	Unidad de planificación	9	5	0	1	3
•	estratégica					
	Otros	4	0	0	1	3
P21a. Toma de	Sí	13	7	2	4	0
decisiones basada en	No	20	2	6	3	8
sus datos	NS/NC	6	1	2	3	2

Fuente: Elaboración propia

En todos los casos hay **estructuras para la detección de problemas** (observatorios, agencias de evaluación, unidades de planificación estratégica, etc.). Entre los tipos de estructuras, destacan las unidades de planificación estratégica, seguidas de los observatorios. SP presenta un mayor número de estructuras, seguido de BA. Le sigue ME, que indica más variedad de estructuras. En el caso de MA, aparece un menor número de estructuras y menos variedad, pero emerge con claridad la referencia al Observatorio de la Ciudad.

Ahora bien, en términos agregados, las respuestas señalan que **la toma de decisiones no está basada en los datos** proporcionados por estas estructuras. Los casos que declaran mayormente que "sí" son BA y ME; mientras que MA y SP declaran que "no". En el caso de ME se observa una inconsistencia entre el dato numérico y las respuestas abiertas, donde se afirma que "muchas decisiones se toman por intereses políticos" (se entiende que en contraposición a un diagnóstico técnico). Por último, destaca el elevado número de respuestas de NS/NC, lo que

podría ser un indicio de la falta de estandarización de esta manera de proceder dentro de las organizaciones.

Tabla 13. Disponibilidad de instrumentos de programación

Variables	Resultados	BA	MA	ME	SP	
P22.	Planes sectoriales	12	1	8	1	2
Instrumentos de	ODS	1	0	1	0	0
programación	Plan estratégico general	11	7	2	1	3
	Otros	3	0	0	0	3

Fuente: Elaboración propia

Por lo que se refiere a los **instrumentos de programación**, en el conjunto de los casos se observa con claridad que la planificación estratégica se ha generalizado como instrumento de planificación de ámbito general (ciudad) y sectorial en este tipo de ciudades. Esto se ve de forma muy evidente en el caso de BA, donde cuentan con instrumentos como el *Plan Estratégico Participativo BA 2035* o el *Roadmap BA 2027*, entre otros. En el caso de MA destaca que la mayor parte de los planes sectoriales lleven incorporado el atributo "estratégico": *Estrategia de la Economía Social y Solidaria, Estrategia de Alimentación Saludable*, etc. En ME los encuestados identifican claramente un plan general denominado *Plan General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México 2013-2018*, al igual que en SP, donde mencionan un *Plano Diretor Estratégico* (PDE). Por último, llama la atención las pocas menciones a instrumentos de planificación urbanística. También que MA sea el único caso en el que se hace una referencia explícita a la "localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible".

E. Dimensión RELACIONAL

Esta dimensión refleja la capacidad de las ciudades para relacionarse con otros actores o territorios. Es una cuestión asociada a las dinámicas de gobernanza multinivel, dado que se parte de la idea de que la descentralización por sí misma no garantiza el poder. Se descompone en tres sub-dimensiones que son la capacidad de relación con la ciudadanía local, con otros niveles territoriales y a nivel internacional.

Por lo que se refiere a la **capacidad de relación con la ciudadanía local**, el análisis documental desarrollado para los casos de estudio pone de relieve que en todos ellos existen mecanismos que tratan de institucionalizar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que enmarcan las políticas locales. Destacan las estrategias de gobierno abierto y los presupuestos participativos.

En todas las ciudades existen, además, otros marcos institucionalizados para materializar la participación de los actores interesados y la ciudadanía: en el caso de BA las Comunas en las que está organizada la ciudad cuentan con un Consejo Consultivo en el que se integran dichos actores; en el caso de SP constituye un mecanismo parecido el Consejo participativo municipal (en este caso formado por residentes locales, elegidos por voto directo); en ME llevan tiempo establecido los Consejos consultivos o de ciudadanos (que pueden estar integrados por representantes elegidos directamente por la ciudadanía, o ser expertos que asesoren la actividad de la administración (Paz Cuevas, 1999). En el caso de MA, con el fin de incentivar la participación ciudadana se han lanzado en 2016 los Foros Locales de los Distritos, constituidos como órganos de información y participación presencial y deliberativa. Además, a esta iniciativa se ha sumado el portal de participación online *Decide Madrid*.

En cuanto a la **capacidad de relación con otros niveles territoriales**, todas las ciudades cuentan con capacidad de asociarse con otras para abordar problemáticas comunes o que tiene más sentido abordar a escala del área funcional. En el caso de MA, la ciudad tiene la capacidad (al igual que todas las ciudades españolas) de organizarse en mancomunidades y consorcios. SP constituye un caso parecido, donde el principal instrumento de cooperación con las ciudades de su entorno es el consorcio. En ME se ha identificado la capacidad de firma de convenios con ciudades del ámbito próximo para el intercambio de conocimiento y buenas prácticas, mientras que en el caso de BA el instrumento identificado es la firma de convenios marco para institucionalizar y poner en marcha procesos de cooperación con otras jurisdicciones del país.

Las **relaciones a nivel internacional** constituyen un ámbito especialmente relevante para este tipo de ciudades (Velasco, 2018). El mecanismo más utilizado es la integración de las ciudades en redes municipales transnacionales, observándose que todas las analizadas lo utilizan ampliamente. Se trata de un mecanismo que promueve la cooperación de la ciudad con otras ciudades y/o que tiene como objetivo no solo dar visibilidad en el marco internacional a su acción de gobierno sobre cuestiones concretas, sino también acceder a recursos (información, económicos, etc.) que permitan dar una mejor respuesta a dichas cuestiones. Los temas que tratan las redes en las que están integradas las ciudades objeto de este estudio son muy variados (incluyendo cuestiones ambientales, sociales y económicas), siendo de interés por el peso que han venido ganando en el marco internacional los relacionados con la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad ambiental (por ejemplo, las cuatro ciudades analizadas están integradas en C40 ICLEI, CGLU y UCCI).

El análisis empírico arroja datos interesantes, además, acerca de la **influencia de los distintos agentes sobre el gobierno de la ciudad.** La valoración agregada apunta al *sector empresarial* como el que se percibe con mayor capacidad de ejercer dicha influencia. Si se atiende a los resultados por caso, este agente sólo aparece en primer lugar en los ME y SP, ya que en MA y BA el agente considerado más influyente es la *ciudadanía*. En el análisis agregado este agente es el tercero capaz de ejercer mayor influencia, mientras que el segundo es el Gobierno nacional. Este último aparece sólo en primer lugar en el caso de MA, lo que podría ser un indicio de centralización (en las respuestas abiertas se hace referencia a la dependencia hacia el Ministerio de Hacienda). SP es interesante, justamente, por lo

contrario: se hace referencia a relaciones multinivel de cooperación. Los agentes con menor capacidad de influencia serían las instituciones supranacionales que, excepto en el caso de ME, aparecen siempre ocupando el último lugar.

Media de Ciudades BA MA ME SP

60
50
40
30
20
10
Ciudades BA MA ME SP

6conservo regarda Codieno regarda Codie

Gráfico 11. <u>Influencia de los distintos agentes sobre el gobierno de la ciudad</u>

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, por lo que se refiere a la **autonomía asociación,** hay consenso entre los consultados en señalar que sus ciudades tienen plena autonomía para asociarse con otros municipios, concentrándose de manera relevante las respuestas en la valoración 4 (de acuerdo) y 5 (totalmente de acuerdo).

4. Conclusiones

Este estudio ha tratado la posición de las ciudades globales en el entramado de los sistemas políticos de los que forman parte, planteándose como objetivos conocer cuáles son los **principales retos** a los que se enfrentan las grandes ciudades; identificar los **recursos** que estiman **necesarios** para responder a dichos retos; y conocer **en qué medida dichos recursos están presentes** en los casos estudiados.

Para su desarrollo se ha trabajado con una muestra de cuatro casos (**Buenos Aires, Madrid, México y São Paulo**), generando una base de datos con información procedente de diversas fuentes primarias y secundarias. Incluye datos propios a partir de un **cuestionario sobre "el poder de las ciudades globales",** cumplimentado por responsables técnicos y políticos de las organizaciones político-administrativas de estas ciudades.

Partiendo del concepto de **empoderamiento de la ciudad** como eje desde el que construir el análisis, se han planteado cinco dimensiones – política, económica, jurídica, organizativa y relacional- sobre las que explorar su realidad y valorar la medida en que disponen de suficiencia en autonomía y medios para poder alcanzar los objetivos que se plantean.

La información procesada arroja hallazgos interesantes y relevantes que apuntan, de modo general, a un cierto desajuste entre la percepción de la magnitud de los retos que enfrentan y las capacidades de que disponen en algunas de las dimensiones señaladas, en especial en el caso de la ciudad de Madrid. La *expresión gigantes socioeconómicos pero enanos políticos* no es quizás la más adecuada para definirlas, pero queda patente la existencia de un amplio margen para el reforzamiento de sus capacidades en los sistemas políticos a los que pertenecen.

Del repaso de los distintos vectores abordados emergen algunos elementos que conforman un patrón compartido de problemas entre todas las ciudades:

1.- En cuanto a los **retos urbanos**, la mayoría de los retos son calificados como "Mixtos", lo que pone en evidencia que, junto a los retos tradicionales (asociados a los servicios clásicos del Estado del Bienestar) han ido apareciendo nuevas cuestiones a las que deben hacer frente las ciudades. Cada vez se tiene más la sensación de que surgen cuestiones nuevas o que las cuestiones de siempre aparecen reformuladas. Los retos que de forma generalizada señalan como prioritarios tienen que ver con la **movilidad**, la **vivienda/urbanismo**

(gentrificación, densificación, desequilibrios territoriales) y el **medio ambiente** (calidad del aire, cambio climático, crecimiento sostenible, contaminación, residuos), que aparecen ahora transformados en *wicked problems* (González y Huete, 2018b) de complejo abordaje. Esto aconseja un debate sobre la adecuación de los marcos institucionales y recursos de las ciudades para dar respuesta a esos nuevos desafíos o demandas. No parece razonable pensar que las ciudades puedan afrontar nuevos retos sin que nada cambie respecto a su capacidad de dar respuesta a los mismos.

- 2.- En cuanto a las cinco dimensiones del poder urbano, el análisis agregado revela un dato inesperado: la más relevante es la Relacional (entendida como la capacidad de relacionarse con otros actores para alcanzar objetivos comunes), seguida de la dimensión Económica y la Política. En el conjunto, las menos relevantes son la Organizativa y Jurídica. En concreto, el dato sobre la dimensión Relacional es llamativo en tanto que, lo que hubiéramos esperado es que la máxima relevancia hubiera sido concedida a las dimensiones más "clásicas" del poder: la Económica y la Jurídica. De este modo, se pone de manifiesto que, en un contexto globalizado, y sobre todo para este tipo de ciudades, las relaciones son un factor fundamental de poder. Por otra parte, como cabría esperar, se verifica un desajuste entre los valores de la "relevancia" y "presencia" en todas las dimensiones del poder, siendo normal que se aspire a más de lo que se cree que se tiene. Destaca que, en conjunto, este desajuste es mayor en el caso de Madrid y menor en las ciudades que tienen un estatuto constitucional que protege a las ciudades de forma específica y singular (Buenos Aires y São Paulo). Al observar el diferencial agregado entre dimensiones, el desajuste es mayor en la dimensión Relacional, seguida de cerca por la dimensión Económica.
- **3.-** Respecto a la medida en que cada una de las dimensiones está presente en cada uno de los casos, la **dimensión Política** aparece con mayor puntuación para el conjunto de los casos. Este resultado no sorprende, en tanto que 3 de los 4 casos son capitales de país y, además, todos están incluidos en el *Glocal City Index 2017* lo que constituye un indicador de que son ciudades influyentes. Por otra parte, los encuestados suscriben, de forma mayoritaria, que hay un **reconocimiento de la singularidad de la ciudad**. Entendemos que sobre ello influye el hecho de que las ciudades analizadas sean "ciudades capitales", "ciudades-Estado" o "ciudades globales", lo que les otorga un estatus diferente frente a otras realidades urbanas.
- **4.-** En la **dimensión Jurídica**, las ciudades aparecen con una **alta autonomía jurídica**, también en lo que se refiere a la **suficiencia de las competencias**. Ahora bien, como se verá a continuación, este reconocimiento formal no se ve acompañado de recursos económicos suficientes. Sobre esto es importante señalar que las grandes ciudades merecen una consideración específica ya que prestan los mismos servicios que el resto de gobiernos locales a un mayor número de personas, en un espacio geográfico que presenta una elevada densidad de población, y en donde los ciudadanos tienen unas características y preferencias más heterogéneas que en el resto de municipios. Además, las grandes ciudades no solamente prestan servicios a sus ciudadanos, sino también a los ciudadanos de las poblaciones de su entorno o de su área metropolitana (también a turistas) y, a

menudo, son los motores económicos de una región o país, aspectos que también pueden incrementar sus necesidades de gasto de manera considerable.

5.- En la **dimensión económica,** mientras en algunos países se observa que los gobiernos subnacionales tienen un elevado grado de autonomía para tomar decisiones (tanto por el lado del gasto como por el lado del ingreso); en otros se detecta que su capacidad para tomar decisiones es muy limitada. Es decir, se pueden encontrar casos de ciudades en los que éstas realicen un gasto elevado en determinadas funciones, como podrían ser las propias del Estado del Bienestar, pero que su capacidad para poder tomar decisiones sobre cómo gastar estos recursos sea muy limitada, y venga determinada por otros niveles de gobierno. Asimismo, la capacidad de las ciudades para llevar a cabo las distintas políticas también puede verse muy limitada en los casos en los que éstas son altamente dependientes de las transferencias intergubernamentales para financiar sus gastos. Cuanto mayor peso tengan los impuestos e ingresos propios entre los ingresos de una ciudad, y mayor poder de decisión tengan las ciudades para tomar decisiones sobre estos ingresos, mayor será su autonomía y poder para responder a las necesidades y demandas de sus ciudadanos.

Al analizar los datos del cuestionario, la dimensión Económica es la que tiene menor presencia en cada uno de los casos, lo cual revela un déficit generalizado en este ámbito. En el caso de las ciudades analizadas su gasto se encuentra en torno a un 50% por encima del gasto del resto de entidades locales, excepto en la ciudad de ME, en la que su gasto por habitante sería 5 veces superior al del resto de municipios. Si bien las diferencias en el caso de ME, así como en el caso de BA, se deben en parte a que las competencias de gasto que tienen asignadas son más amplias que las del resto de municipios, en tener la consideración de ciudades-Estado, en el caso de la ciudad de MA, las competencias que tiene asignadas la ciudad son similares a las del resto de municipios de más de 75.000 habitantes, y lo mismo ocurre en SP. Respecto a la autonomía para decidir sobre el nivel de gasto, se observa que por el lado del gasto las ciudades tienen un mayor grado de autonomía que por el lado del ingreso. El grado de autonomía de las grandes ciudades para determinar su nivel de ingresos se estima bajo o muy bajo. En este sentido, el bajo nivel de autonomía fiscal de las ciudades sobre sus ingresos puede tener graves consecuencias en términos de eficiencia. Concretamente, cuando los gobiernos subcentrales son altamente dependientes transferencias intergubernamentales para financiar sus gastos, no son tan "responsables" como lo serían si se financiaran con sus propios recursos, y sus incentivos a actuar en beneficio de sus ciudadanos podrían disminuir.

6.- En la **dimensión Organizativa** aflora que el grado de **autonomía sobre la estructura** el nivel de autonomía es alto-muy alto. En relación a los **modos de gestión**, los cuatro casos coinciden en dos aspectos: en primer lugar, en que la *modalidad de gestión directa* por el propio ayuntamiento es la que se dice utilizar en mayor medida si se tiene en cuenta el global de las cuatro ciudades; en segundo lugar, y como no podía ser de otro modo, hay muy baja utilización de la prestación de servicios a través de una *asociación de municipios*. Este último dato es clara consecuencia del tamaño de este tipo de ciudades, las ciudades globales, que por lo general no recurrirán a otros municipios para gestionar servicios porque "se bastan

a sí misma". En cuanto a la **autonomía sobre la prestación de servicios**, los valores más frecuentes se ubican en el nivel medio-alto.

Por lo que se refiere a la **capacidad del personal**, si bien en términos generales se reconoce al personal un elevado nivel de capacitación técnica, emerge la necesidad de formación en capacidades y habilidades que les permitan adaptar la gestión a los nuevos tiempos. La opinión de que personal debería desarrollar nuevas capacidades es la que, de forma abrumadora, aglutina el mayor número de respuestas en todos los casos. En cuanto a las **habilidades necesarias**, se apunta también a importantes transformaciones. Así, los responsables técnicos y políticos indican la necesidad de reforzar en el personal propio cuestiones como la capacidad de diagnosticar problemas y oportunidades, rendir cuentas de los proyectos o servicios, diseñar proyectos o servicios y trabajar con indicadores. La orientación de la acción pública a la resolución de problemas, la gestión basada en proyectos y la consolidación de la cultura de la excelencia y la transparencia podrían explicar estos resultados. En este sentido, la labor e implicación de las Escuelas e Institutos de Administración Pública es clave.

Finalmente, aunque en todos los casos hay **estructuras para la detección de problemas** (observatorios, agencias de evaluación, unidad de planificación estratégica, etc.), en términos agregados, las respuestas señalan que la toma de decisiones no está basada en los datos proporcionados por estas estructuras.

- 7.- El análisis empírico arroja datos interesantes acerca de la dimensión Relacional que, como se ha señalado, ha sido identificada como la más relevante de las cinco dimensiones. En concreto, en lo que se refiere a la influencia de los distintos agentes sobre el gobierno de la ciudad, la valoración agregada apunta al sector empresarial como el que se percibe con mayor capacidad de ejercer dicha influencia, seguida del Gobierno nacional y de la ciudadanía. Se comparte también la idea de que la capacidad de relacionarse con otros actores está adquiriendo una importancia vital en el estilo decisional. De este modo, la relación con actores de la sociedad civil e intereses organizados, así como con otros niveles de gobierno se apunta como un factor clave para la mejora del rendimiento institucional y de la posibilidad de alcanzar objetivos comunes. Asimismo, emerge como un mecanismo usado de manera relevante las alianzas o asociaciones de ciudades orientadas a intercambiar conocimiento y hacer visible su compromiso con problemáticas ambientales y sociales comunes a todas ellas. Esta capacidad relacional de las ciudades aparece como una de las dimensiones sobre las que hacer hincapié en el futuro.
- **8.-** En este panorama general, **Madrid** emerge como un caso singular por poseer el nivel agregado de capacidades más bajo de las cuatro ciudades bajo estudio (ver la síntesis de resultados en el Anexo). En contraste con el resto de casos, los datos generados la señalan como la ciudad menos empoderada de las cuatro, particularmente en las dimensiones Económica y Política. Asimismo, es la ciudad en la que se expresa una mayor distancia entre el nivel de capacidades que se posee y el nivel que se considera óptimo para el desarrollo de las metas de la ciudad (Tabla 3), lo que supone una manifestación de la presencia de cortapisas para que pueda por sí misma desarrollar todo su potencial. Por otro lado, yendo a los elementos en

los que se expresa esta falta de poder real, el estudio ha apuntado a cuestiones muy concretas que la sitúan como un caso singular en el panorama de las ciudades globales consideradas y que se resumen en lo siguiente:

- se percibe con fuerza que su singularidad como capital no está suficientemente reconocida por los marcos legal y político;
- el nivel de autonomía sobre el gasto resulta el más bajo en términos comparados; principalmente debido a las limitaciones establecidas por la regla del gasto surgidas durante el período de la gran recesión económica;
- en cuanto al elenco de competencias y funciones, es la única ciudad con un papel muy limitado en las funciones propias del Estado del Bienestar, lo que guarda estrecha relación con el modelo territorial del país que privilegia a la comunidad autónoma;
- la autonomía para organizar su estructura y la prestación de servicios también se sitúa en los valores más bajos del grupo; y entre las razones que limitan esta autonomía se señalan la tasa de reposición y el Plan Económico y Financiero;

A partir de estos hallazgos, el trabajo se cierra con un apartado de recomendaciones que aspira a presentar ideas para un debate que se considera ineludible si se quiere apostar por el valor de la descentralización y la autonomía local.

5. Recomendaciones

1.- Tratamiento específico de las grandes ciudades en el sistema de financiación.

Las especificidades de las grandes ciudades que se han puesto de manifiesto en el trabajo hacen recomendable que su sistema de financiación también sea específico (Bird, 1980). Es decir, las grandes ciudades requieren un trato fiscal específico que tenga en cuenta sus necesidades de gasto "reales" y los efectos externos que genera este gasto. Además, también necesitan una mayor autonomía financiera para poder prestar las competencias que tienen asignadas. No obstante, en pocos países las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas reciben un trato específico distinto al del resto de los municipios (Bahl, 2010). De acuerdo con la clasificación establecida por Bahl (2010), el tratamiento especial que reciben las grandes aglomeraciones urbanas puede ser de tres tipos:

- a. **Tratamiento de la ciudad como si fuera un Estado** (las llamadas ciudad-Estado). De acuerdo con la información proporcionada por Slack (2011), Tokyo sería un ejemplo de ciudad-estado, lo cual implica también que tenga un mayor poder impositivo en relación a los otros gobiernos municipales de Japón. En Alemania también es posible encontrar distintas ciudades-Estado (Berlín, Bremen y Hamburgo), las cuales también tienen acceso a los ingresos impositivos que corresponden a los Lander, así como a su nivel competencial (educación, seguridad o política social). Ello también se puede observar en las capitales de otros países (Boyd y Fauntroy, 2002).
- b. Reconocimiento de un mayor poder normativo para recaudar impuestos. Ciudades como Nueva York o Toronto tienen más poder normativo sobre los impuestos que el resto de municipios de sus respectivos países, si bien mantienen el estatus de ciudad. Este hecho puede modificar de manera sustancial la cesta de recursos de estas ciudades en relación a los municipios de su entorno.
- c. Tratamiento diferenciado en el sistema de transferencias intergubernamentales. La importancia que tengan las transferencias intergubernamentales en el conjunto de ingresos de las grandes ciudades dependerá tanto de su capacidad tributaria, como de si tienen o no un tratamiento especial respecto al resto de municipios. Las ciudades de Roma y Londres son ejemplos de ciudades que tienen un tratamiento diferenciado en el sistema de transferencias.

2.- Reforzamiento formal de la posición de las ciudades en el entramado institucional del sistema político

El desajuste detectado entre el grado de capacidad para actuar de que disponen las ciudades y el que considerarían deseable sus responsables para atacar con eficacia los problemas y dar respuesta a las demandas llama a la reflexión. La descentralización y la autonomía de los gobiernos locales son considerados elementos de buen gobierno y fuente de legitimidad de estos actores de sistema político. Por tanto, se debería trabajar para hace viable –parafraseando el principio de autonomía local acuñado por el Consejo de Europa- el derecho y la capacidad efectiva de los gobiernos locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

3.- Reforzamiento de los programas de formación para el personal de las administraciones locales.

La consideración unánime en señalar la necesidad de desarrollar nuevas capacidades en los efectivos al servicio de las administraciones locales convierte el ámbito de la formación en un área de mejora latente. Las unidades de formación, tanto en el interior de la organización de la ciudad y como en las Escuelas e Institutos de Administración Pública, deben convertirse en actores clave en la identificación de demandas y en la acomodación de los programas formativos. Esto debe ponerse en relación, además, con el hecho de que a pesar de que haya estructuras para la detección de problemas (observatorios, agencias de evaluación, unidades de planificación estratégica, etc.) la toma de decisiones no está basada en los datos en todos los casos (BA y ME sí) y MA y SP no.

4.- Revisión global del caso de Madrid y análisis en profundidad de las causas de las anomalías detectadas en el panorama de las ciudades globales y que se traducen en un alto déficit de *empoderamiento* como ciudad.

Referencias

- Ahmad, M.S. y N.B. Abu Talib (2015). "Empowering local communities: decentralization, empowerment and community driven development", *Qual Quant*, 49: 827–838. DOI 10.1007/s11135-014-0025-8
- Andrews, C.W. y M.S. De Vries (2007). "High expectations, varying outcomes: decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden, *Int. Rev. Adm. Sci.*, 73: 424-451.
- Bahl, R. (2010). Financing metropolitan cities. *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Democracy,* pp. 67-71.
- Banco Mundial (2009). World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. Washington: DC World Bank.
- Barber, B. (2013). If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities, Yale: YUP.
- Bird, R. M. (1980). *Central Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services*. RM 30. Canberra: Australian National University Press.
- Bird, R. M. (1995). Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities.

 Major Report 31, Centre for Urban and Community Studies. Toronto:
 University of Toronto.
- Bird, R. M., y E. Slack. (1993). *Urban Public Finance in Canada.* 2nd Edition, JohnWiley, Toronto.
- Borja, J. y M. Castells (1998). *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información,* United Nations for Human Settlements (UNCHS), Madrid: Taurus.
- Boyd, E. P. y M.K. Fauntroy (2002). *Washington, DC, and 10 other national capitals: selected aspects of governmental structure.* In A report prepared as directed in the conference report on the District of Columbia Appropriations Act for Fiscal Year.
- Brenner, N. (2004). New State Spaces: Urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press.

- Comisión Europea (1997). *Hacia una política urbana para la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión. COM (97) 197 final. Bruselas.
- Comisión Europea (2011). *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Informe de expertos. Bruselas.
- Comisión Europea (2016). The State of European Cities Report, 2016. Cities leading the way to a better future. Informe. Bruselas.
- De Gregorio Hurtado, S. y González Medina, M. (2018): "Understanding the Emergence of the Spanish Urban Agenda: Towards a New Urban Multi-level Scenario?", Annual Conference of the Regional Studies Association: A World of Flows: Labour Mobility, Capital and Knowledge in an Age of Global Reversal and Regional Revival, Lugano (Suiza), 3-6 de junio de 2018.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Florida, R. (2002). The Rise of the Creative Class. New York: Basic Books.
- Friendly, A. (2016). "National Urban Policy: A Roadmap for Canadian Cities", IMFG Perspectives, 14/2016, Toronto: Institute on Municipal Finance and Governance.
- Gago García, C., J. Córdoba Ordóñez y R. Díez Pisonero. (2017). "Los listados de ciudades globales. Desde la práctica investigadora a su utilización como argumento en la planificación urbana neoliberal". *Revista Internacional de Sociología*, 75 (1): e054. doi: http://dx.doi.org/10.3989/ris.2017.75.1.15.11
- Gelli, F. (2016). "The changing geography of national urban agendas and urban policies. The cases of EU, China, Brazil, U.S.A., Angola in perspective", comunicación presentada en EURA Conference, Turín, Italia, 16-18 de Junio.
- González Medina, M. y M.A. Huete García (2018a). "El cambio climático en el marco de las políticas de desarrollo urbano", en Galera Rodrigo y Gómez Zamora (coord.): *Políticas locales de clima y energía. Teoría y práctica,* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 311-338.
- González Medina, M. y M.A. Huete García (2018b). "Procesos de agenda y políticas de desarrollo urbano: centrando la cuestión", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20. DOI: https://doi.org/10.24965
- Grin, J.E; Hernández Bonivento, J. y F. Luiz Abrucio (eds.) (2017). El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina. CLAD, Universidad Autónoma de Chile.
- Gutiérrez-Chaparro, J.J. (2017). "México y la Nueva Agenda Urbana", *Bitácora*, 27(2): 35-43.
- Henderson, J. V. (2010). "Cities and Development", *Journal of Regional Science*, 50 (1): 515-40.

- Navarro Gómez, C. (2002). "Gobernanza en el ámbito local". VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: CLAD.
- Navarro, C. y M.A. Ramírez (2005). "Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales". *Revista de Estudios Políticos*, 128: 161-177.
- Patrick, W.O. y F. Scott (2011). Decentralization in Developing Countries. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, 2nd, pp. 498–503. London: Taylor & Francis.
- Reunión informal de ministros sobre asuntos urbanos de la UE (2016): "Pacto de Ámsterdam", aprobado el 30 de mayo de 2016. Disponible en: http://urbanagendaforthe.eu/pactofamsterdam/
- Slack, E. (2011). *Financing large cities and metropolitan areas.* IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, 3.
- Subirats, J. (2016). El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo. Madrid: Catarata.
- Tomàs, M. (2018). "Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20. DOI: https://doi.org/10.24965
- UNDP Environment & Energy Group (2010). *The Local Capacity Strategy. Enabling Action for the Environment and Sustainable Development*. New York, USA.
- OECD (2015). The Metropolitan Century. Understanding urbanisation and its consequences. París: OECD Publishing.
- OECD (2017). *National Urban Policy in OECD Countries*. París: OECD Publishing. DOI:10.1787/9789264271906-en.
- OECD (2018). *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*. París: OECD Publishing. Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-3-en
- ONU-Habitat (2009). Directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- ONU-Hábitat (2014a). *New Generation of National Urban Policies*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- ONU-Hábitat (2014b). The evolution of national urban policies. A global overview. Nairobi : United Nations Human Settlements Programme.
- ONU-Hábitat (2015). *Issue Paper on Urban Governance*. HABITAT III ISSUE PAPERS, 6. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- ONU-Hábitat (2016a). *Nueva Agenda Urbana*, aprobada durante Hábitat III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Quito, Ecuador, 17-20 de octubre.

- ONU-Hábitat (2016b). World Cities Report. Urbanization and Development. Emerging Futures. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- ONU-Hábitat y OECD (2018): *Global State of National Urban Policy*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. DOI: 10.1787/9789264290747-en
- Paz Cuevas, P. (1999). "La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y eficiencia gubernamental", *Estudios Políticos*, 20: 129-158.
- Rodden, J. (2002). "The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world", *American Journal of Political Science* 46(3): 670-687.
- Rodden, J. (2003). "Reviving leviathan: fiscal federalism and the growth of government", *International Organization* 57(4): 695-729.
- Rojas, E. (2005). *Gobernar la Metrópolis*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sassen, S. (2001). The global city. New York: Princeton University Press.
- UCLG. (2015). The Montréal Declartion on Metropolitan Areas. Habitat III: Thematic Meeting. Metropolitan Areas (pp.1-10). Montreal: Communauté métropolitaine de Montréal.
- VV.AA. (2018). *El poder de las ciudades*, Vanguardia Dossier, 67 (enero). Barcelona : La Vanguardia Ediciones, S.L.
- Van der Berg, L.; Braun, E. y J. Van der Meer (2007). *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Velasco Caballero, Francisco (2018). "El Derecho de las ciudades globales", *Anuario de Derecho Municipal 2017,* 11: 23-40.
- Vilalta, M. (2015). Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles (Vol. 3). Barcelona: Edicions Universitat Barcelona.

Anexos

1. Ciudades de referencia

En el cuestionario, se ha incluido la pregunta: **P25. Una última pregunta, ¿cuál es su referente de ciudad? ¿Podría decirnos por qué?** A continuación, se sintetizan los principales resultados.

Las razones que llevan a señalar una ciudad como referencia son muy variadas, teniendo que ver con cuestiones relacionadas con la actuación de los gobiernos locales, como la buena organización de la ciudad, la gestión de los servicios y la planificación, la sostenibilidad ambiental, el trabajo por la cohesión social, las políticas de barrio, etc. Junto a estas, se valoran también características propias de la ciudad, relacionadas con su historia, su carácter, y su ciudadanía. Es interesante señalar que sólo se han identificado razones que se puedan considerar contrarias relacionadas con el aspecto que tiene que ver con el tamaño de la ciudad: mientras que una de las respuestas señaló como un valor de Vancouver su tamaño (aprox. 630.000 habitantes), otra respuesta en relación a este tema mencionó como referencia Nueva York por ser una megalópolis. Las cuestiones mencionadas en mayor medida tienen que ver con que la ciudad esté bien organizada; tenga en concreto una movilidad urbana y espacios públicos organizados; preste y gestione servicios públicos de calidad en educación, salud, transporte público, y cultura y ofrezca a sus ciudadanos vivienda pública en alquiler y/o controle los precios del alquiler. Entre estos temas no aparece ninguno relacionado con la cuestión medioambiental o la economía. Se trata en todos los casos de cuestiones que son cruciales para calidad de la vida cotidiana de las personas que habitan los ámbitos urbanos.

Figura 4. Ciudades de referencia



Fuente: Elaboración propia

La siguiente tabla reporta las razones en función de las cuales se han valorado las ciudades mencionadas en las respuestas dadas a los cuestionarios:

Tabla 13. Razones por las que se valoran las ciudades de referencia

Pazanas más valorados en los siudados de referencia (mensionados en 2 respuestos)
Razones más valoradas en las ciudades de referencia (mencionadas en 3 respuestas)
Ciudad organizada.
Prestación y gestión de servicios públicos de calidad en educación, salud, transporte público, cultura.
Movilidad urbana y reorganización de espacios públicos.
Vivienda pública en alquiler y/o control de los precios del alquiler.
Razones mediamente valoradas en las ciudades de referencia (mencionadas en 2
respuestas)
La planificación de la ciudad.
Cuenta con reconocimiento internacional.
Centro financiero. Ha logrado concentrar un buen hub de negocios y servicios.
Es una ciudad moderna. Está siempre en la vanguardia de diversos temas, incluyendo la forma de gobernar.
Es una ciudad libre, abierta, tolerante, amable.
Razones valoradas en las ciudades de referencia (mencionadas en 1 respuestas)
Autonomía y capacidad de gobierno.
Proceso de modernización efectuado.
Es referencia internacional por excelencia.
Políticas en materia de sostenibilidad social y ambiental.
Abundancia de zonas verdes.
Calidad de vida.
Ciudad con historia.
Ciudad segura.
Ciudad multicultural.
Ciudad multirracial.
Integración social.
Participación ciudadana.
Desarrollo de políticas de barrio.
Desarrone de pontiedo de partie.

Espacio público de calidad.
Recuperación de zonas urbanas que antes se encontraban abandonadas.
Es una ciudad que opera bajo un marco resiliente.
Desarrollo y aplicación de normas técnicas sobre ciudades inteligentes.
Protección de cadenas de comercialización y desarrollo de la industria del ocio.
Es una ciudad limpia.
Utilización de la bicicleta como medio de transporte preferente.
Separación de residuos.
Ciudadanos responsables, conscientes y honestos.
Es una megalópolis.
El tamaño de la ciudad es el ideal (tiene en torno a 630.000 habitantes).
Políticas LGTBI en el más alto nivel.
Planificación urbana con perspectiva de género.
Reordenación territorial realizada pensando en la diversidad de las personas y las actividades que realizan.

Fuente: Elaboración propia

2. Síntesis de resultados de los estudios de caso

*NOTA METODOLÓGICA PARA CALCULAR EL VALOR SINTÉTICO

Las preguntas que corresponden a la parte documental: si=1, no=0. En aquellos casos que corresponda a un indicador (porcentual) se divide entre 100 para que nos dé un número entre 0 y 1.

Las preguntas que corresponden al cuestionario:

- Preguntas con escala:

Respuesta:	Número otorgado	Ponderación asignada
Muy baja	1	0,20
baja	2	0,40
suficiente	3	0,60
alta	4	0,80
Muy alta	5	1

P9, P10, P18:

Respuesta:	Número otorgado	Ponderación asignada
Totalmente en desacuerdo	1	0
En desacuerdo	2	0,25
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	3	0,50
De acuerdo	4	0,75
Totalmente de acuerdo	5	1

P17:

Respuesta:	Número otorgado	Ponderación asignada
No sabe	NS	0
Muy poco	1	0,25
poco	2	0,50
bastante	3	0,75
mucho	4	1

P23:

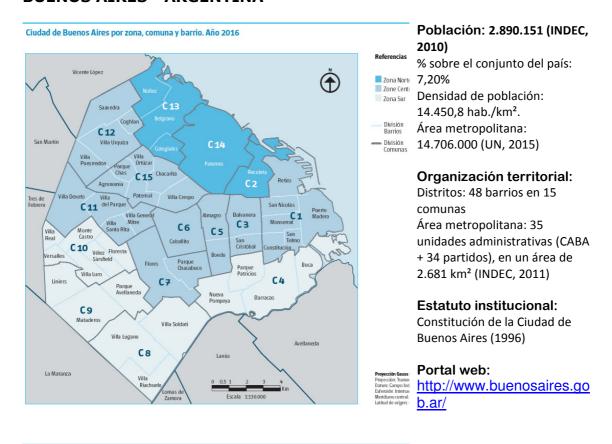
Respuesta:	Número otorgado	Ponderación asignada
Muy baja	1	0,20
baja	2	0,40
moderada	3	0,60
alta	4	0,80
Muy alta	5	1

Fórmula= (Número de respuestas con 1*0,20+Número de respuestas con 2*0,40+Número de respuestas con 3*0,60+número de respuestas con 4*0,80+número de respuestas con 5*1,00) /(número total de respuestas dadas a la pregunta*1,00). esta misma fórmula para los casos especiales con la ponderación correspondiente.

- Preguntas Sí/No: Sí=0,10*número de respuestas / No=0

Valor promedio: sumar todos los valores sintéticos en cada componente y calcular el promedio por componente. Al final, calcular el promedio de todos los componentes para obtener el valor sintético de la ciudad: Bajos sí oscila entre 0 y 0,33 /Medios si oscilan entre 0,34 y 0,66 / Altos si están entre 0,67 y 1.

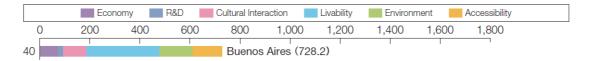
BUENOS AIRES - ARGENTINA



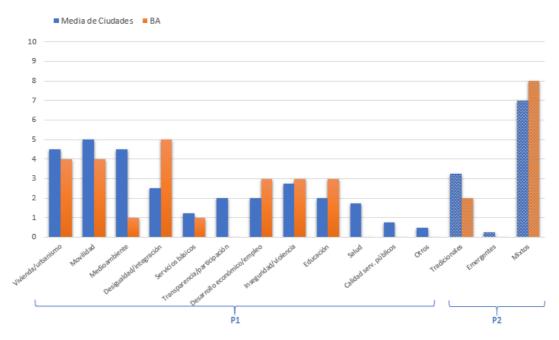
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

Fuente: http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=72415

Posicionamiento GCI 2017: 40

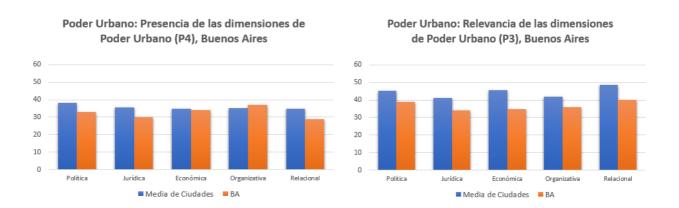


RETOS URBANOS



Fuente: Elaboración propia

LAS DIMENSIONES DEL PODER URBANO



Fuente: Elaboración propia

A. Dimensión POLÍTICA

Indicador	
A.1. Reconocimiento político explícito de la singularidad urbana:	
A.1.1. Existencia de un ministerio de asuntos urbanos en el país	1
A.1.2. Existencia de procesos políticos que reclamen un mayor reconocimiento de las ciudades en el país	1
P5. Reconocimiento de la singularidad	
A.2. Capacidad de influencia de las ciudades – "lobbying"	
A.2.1. Existencia de entidades o espacios de influencia de los intereses urbanos (p.e.: entidad que represente sus intereses; posiciones de veto, mesas de negociación, etc.)	
P6. Defensa de intereses (7 menciones a ONG y asociaciones del total)	
P7. Capacidad de influencia de los representantes de intereses	0,60
Total	4,73
Valor Sintético Alto	0,82

B. Dimensión JURÍDICA

Indicador	valor
B.1. Capacidad de decidir de forma autónoma de las ciudades:	
B.1.1. Existencia de un reconocimiento específico de las ciudades en la constitución o en otra norma jurídica.	1
P8. Autonomía B.2. Alcance competencial	0,84
B.2.1. Mapa de competencias urbanas	1
P9. Competencias suficientes	0,72
Total	3,56
Valor Sintético Alto	0,89

C. Dimensión ECONÓMICA

Indicador	
C.1. Descentralización del gasto:	
C.1.2. % de gasto público por programa y por nivel de gobierno (Gasto público desarrollo social de la ciudad/gasto total de la ciudad)	
P14. Autonomía para tomar decisiones de gasto	
C.2. Descentralización del ingreso	
C.2.1. % de ingresos tributarios sobre los ingresos tributarios totales por nivel territorial de gobierno (ingresos propios de la ciudad/total ingresos de la ciudad)	
P12. Autonomía para decidir sobre nivel de ingresos	
P13. Autonomía para decidir sobre composición y regulación de ingresos	
P10. Adecuación de los recursos económicos	0,72
P11. Financiación específica	0,70
Total	5,09
Valor Sintético Alto	0,72

D. Dimensión ORGANIZATIVA

Indicador	valor
D.1. Capacidad de organizar su estructura	
D.1.1. Nivel de autonomía para crear o modificar su estructura (p.e.: creación de área metropolitana u otras formas de cooperación municipal como mancomunidades, consorcios, etc.)	1
P15. Autonomía sobre la estructura organizativa	0,90
P16. Autonomía sobre la prestación de servicios	0,72
P17. Modos de gestión	0,53
D.2. Disponibilidad de recursos de gestión	
D.2.2. Existencia de instrumentos de gestión urbana (p.e: planes estratégicos de ciudad, sectoriales, etc.)	1
P22. Instrumentos de programación	0,80
P18. Nuevas capacidades	0,90
P19. Competencias necesarias	0,77
P20. Presencia de competencias necesarias	0,74
P21. Disponibilidad de estructuras para detección de problemas	0,70
Total	8,06
Valor Sintético Alto	0,80

E. Dimensión RELACIONAL

Indicador	valor
E.1. Mecanismos de relación con la ciudadanía local	
E.1.1. Existencia de instrumentos de co-decisión/co-gestión de la ciudadanía en los problemas de la ciudad (p.e.: presupuestos participativos, foros ciudadanos, etc.)	1
E.2. Relación con otros niveles territoriales	
E.2.1. Análisis de los instrumentos de relación con otros niveles territoriales/municipios colindantes (cooperación=1)	1
E.2.2. Formas de asociación existentes con otros municipios (mancomunidades, consorcios, etc.)	1
E.3. Capacidad para relacionarse internacionalmente	
E.3.1. Integración en redes/asociaciones de ciudades internacionales	1
E.3.2. Representación oficial de la ciudad en entornos internacionales (p.e.: Bruselas)	1
P23. Influencia de agentes	0,67
Total	5,67
Valor Sintético Alto	0,94

Valor Sintético de la Ciudad: 0,83

Nivel Alto.

MADRID - ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia

Población: 3.221.824 (Ayuntamiento de Madrid,

2018)

Densidad de población: 5.331,5

hab./km².

Área metropolitana: 6.221.000

(UN, 2015)

Organización territorial:

Distritos: 21 distritos.

No existe área metropolitana institucionalizada. El área funcional supera los límites de la Comunidad de Madrid (abarca 52 municipios (Atlas estadístico de las áreas urbanas, 2017).

Estatuto institucional:

Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

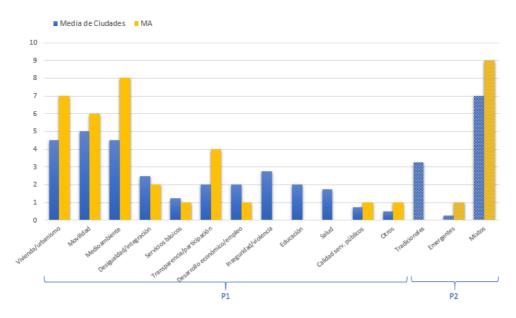
Portal web:

https://www.madrid.es

Posicionamiento GCI 2017: 27

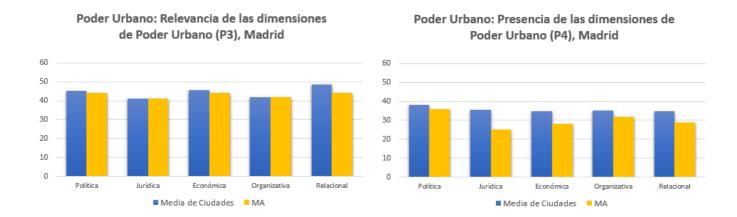


RETOS URBANOS



Fuente: Elaboración propia

LAS DIMENSIONES DEL PODER URBANO



Fuente: Elaboración propia

A. Dimensión POLÍTICA

Indicador	valor
A.1. Reconocimiento político explícito de la singularidad urbana:	
A.1.1. Existencia de un ministerio de asuntos urbanos en el país	0
A.1.2. Existencia de procesos políticos que reclamen un mayor reconocimiento de las ciudades en el país	1
P5. Reconocimiento de la singularidad	0,50
A.2. Capacidad de influencia de las ciudades – "lobbying"	
A.2.1. Existencia de entidades o espacios de influencia de los intereses urbanos (p.e.: entidad que represente sus intereses; posiciones de veto, mesas de negociación, etc.)	1
P6. Defensa de intereses	0,80
P7. Capacidad de influencia de los representantes de intereses	0,44
Total	3,74
Valor Sintético Medio	0,62

B. Dimensión JURÍDICA

Indicador	valor
B.1. Capacidad de decidir de forma autónoma de las ciudades:	
B.1.1. Existencia de un reconocimiento específico de las ciudades en la constitución o en otra norma jurídica.	1
P8. Autonomía	0,60
B.2. Alcance competencial	
B.2.1. Mapa de competencias urbanas	1
P9. Competencias suficientes	0,52
Total	3,12
Valor Sintético Alto	0,78

C. Dimensión ECONÓMICA

Indicador	valor
C.1. Descentralización del gasto:	
C.1.2. % de gasto público por programa y por nivel de gobierno (Gasto público desarrollo social de la ciudad/gasto total de la ciudad)	0,63
P14. Autonomía para tomar decisiones de gasto	0,60
C.2. Descentralización del ingreso	
C.2.1. % de ingresos tributarios sobre los ingresos tributarios totales por nivel territorial de gobierno (ingresos propios de la ciudad/total ingresos de la ciudad)	0,48
P12. Autonomía para decidir sobre nivel de ingresos	0,48
P13. Autonomía para decidir sobre composición y regulación de ingresos	0,54
P10. Adecuación de los recursos económicos	0,48
P11. Financiación específica	0,30
Total	3,51
Valor Sintético Medio	0,50

D. Dimensión ORGANIZATIVA

Indicador	valor
D.1. Capacidad de organizar su estructura	
D.1.1. Nivel de autonomía para crear o modificar su estructura (p.e.: creación de área metropolitana u otras formas de cooperación municipal como mancomunidades, consorcios, etc.)	1
P15. Autonomía sobre la estructura organizativa	0,70
P16. Autonomía sobre la prestación de servicios	0,68
P17. Modos de gestión	0,50
D.2. Disponibilidad de recursos de gestión	
D.2.2. Existencia de instrumentos de gestión urbana (p.e: planes estratégicos de ciudad, sectoriales, etc.)	1
P22. Instrumentos de programación	0,80
P18. Nuevas capacidades	0,75
P19. Competencias necesarias	0,75
P20. Presencia de competencias necesarias	0,60
P21. Disponibilidad de estructuras para detección de problemas	0,60
Total	7,38
Valor Sintético Alto	0,74

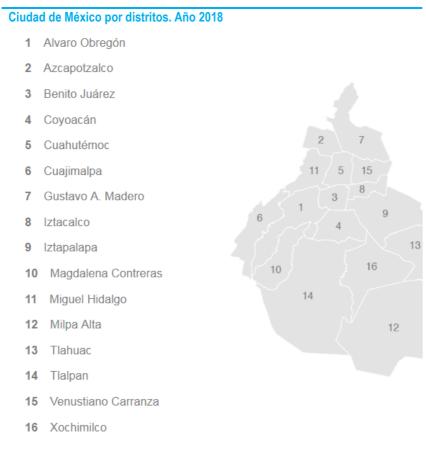
E. Dimensión RELACIONAL

Indicador	valor
E.1. Mecanismos de relación con la ciudadanía local	
E.1.1. Existencia de instrumentos de co-decisión/co-gestión de la ciudadanía en los problemas de la ciudad (p.e.: presupuestos participativos, foros ciudadanos, etc.)	1
E.2. Relación con otros niveles territoriales	
E.2.1. Análisis de los instrumentos de relación con otros niveles territoriales/municipios colindantes (cooperación=1)	1
E.2.2. Formas de asociación existentes con otros municipios (mancomunidades, consorcios, etc.)	1
E.3. Capacidad para relacionarse internacionalmente	
E.3.1. Integración en redes/asociaciones de ciudades internacionales	1
E.3.2. Representación oficial de la ciudad en entornos internacionales (p.e.: Bruselas)	0
P23. Influencia de agentes	0,61
Total	4,61
Valor Sintético Alto	0,77

Valor Sintético de la Ciudad: 0,68

Nivel Alto.

CIUDAD DE MÉXICO - MÉXICO



Población: 8.985.339 (INEGI, 2015)

% sobre el conjunto del país: 6,96% Densidad de población: 5.967,30 hab./km². Área metropolitana: 21.340.000 (UN, 2015)

Organización territorial:

Distritos: 16 delegaciones Área metropolitana: CDMX + 60 municipios aglomerados (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Intercensal 2015)

Estatuto institucional:

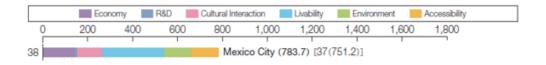
Constitución Política de la Ciudad de México (2017)

Portal web:

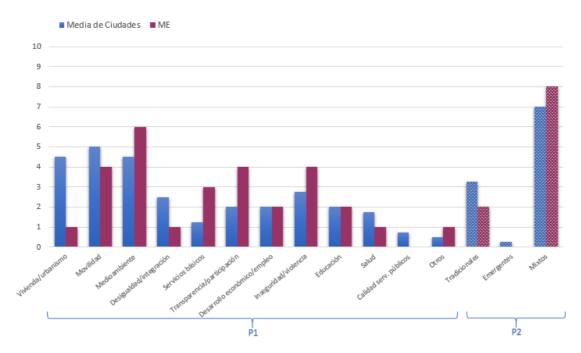
http://www.cdmx.gob. mx/

Fuente: http://www.cdmx.gob.mx/cdmx/sobre-nuestra-ciudad

Posicionamiento GCI 2017: 38

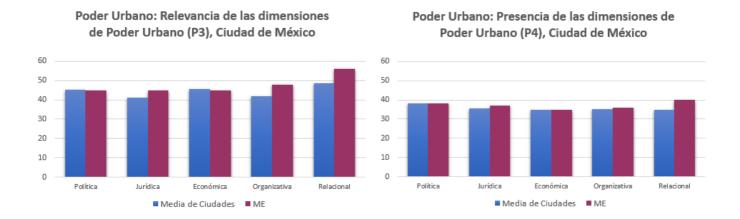


RETOS URBANOS



Fuente: Elaboración propia

LAS DIMENSIONES DEL PODER URBANO



Fuente: Elaboración propia

A. Dimensión POLÍTICA

Indicador	valor
A.1. Reconocimiento político explícito de la singularidad urbana:	
A.1.1. Existencia de un ministerio de asuntos urbanos en el país	1
A.1.2. Existencia de procesos políticos que reclamen un mayor reconocimiento de las ciudades en el país	1
P5. Reconocimiento de la singularidad	0,60
A.2. Capacidad de influencia de las ciudades – "lobbying"	
A.2.1. Existencia de entidades o espacios de influencia de los intereses urbanos (p.e.: entidad que represente sus intereses; posiciones de veto, mesas de negociación, etc.)	1
P6. Defensa de intereses (8 menciones del total de participantes)	0,80
P7. Capacidad de influencia de los representantes de intereses	0,52
Total	4,92
Valor Sintético Alto	0,82

B. Dimensión JURÍDICA

Indicador	valor
B.1. Capacidad de decidir de forma autónoma de las ciudades:	
B.1.1. Existencia de un reconocimiento específico de las ciudades en la constitución o en otra norma jurídica.	1
P8. Autonomía	0,76
B.2. Alcance competencial	
B.2.1. Mapa de competencias urbanas	1
P9. Competencias suficientes	0,74
Total	3,50
Valor Sintético Alto	0,87

C. Dimensión ECONÓMICA

Indicador	valor
C.1. Descentralización del gasto:	
C.1.2. % de gasto público por programa y por nivel de gobierno (Gasto público desarrollo social de la ciudad/gasto total de la ciudad)	0,48
P14. Autonomía para tomar decisiones de gasto	0,70
C.2. Descentralización del ingreso	
C.2.1. % de ingresos tributarios sobre los ingresos tributarios totales por nivel territorial de gobierno (ingresos propios de la ciudad/total ingresos de la ciudad)	0,47
P12. Autonomía para decidir sobre nivel de ingresos	0,50
P13. Autonomía para decidir sobre composición y regulación de ingresos	0,56
P10. Adecuación de los recursos económicos	0,35
P11. Financiación específica	0,30
Total	3,45
Valor Sintético Medio	0,48

D. Dimensión ORGANIZATIVA

Indicador	valor
D.1. Capacidad de organizar su estructura	
D.1.1. Nivel de autonomía para crear o modificar su estructura (p.e.: creación de área metropolitana u otras formas de cooperación municipal como mancomunidades, consorcios, etc.)	1
P15. Autonomía sobre la estructura organizativa	0,82
P16. Autonomía sobre la prestación de servicios	0,82
P17. Modos de gestión	0,55
D.2. Disponibilidad de recursos de gestión	
D.2.2. Existencia de instrumentos de gestión urbana (p.e: planes estratégicos de ciudad, sectoriales, etc.)	1
P22. Instrumentos de programación	1
P18. Nuevas capacidades	0,88
P19. Competencias necesarias	0,87
P20. Presencia de competencias necesarias	0,70
P21. Disponibilidad de estructuras para detección de problemas	0,40
Total	8,04
Valor Sintético Alto	0,80

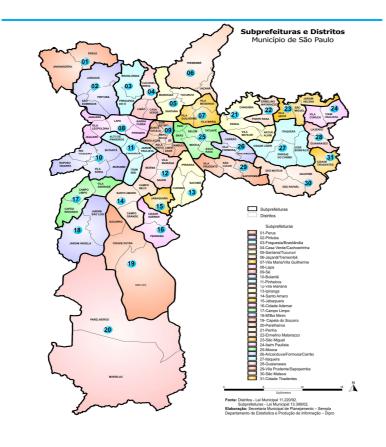
E. Dimensión RELACIONAL

Indicador	valor
E.1. Mecanismos de relación con la ciudadanía local	
E.1.1. Existencia de instrumentos de co-decisión/co-gestión de la ciudadanía en los problemas de la ciudad (p.e.: presupuestos participativos, foros ciudadanos, etc.)	1
E.2. Relación con otros niveles territoriales	
E.2.1. Análisis de los instrumentos de relación con otros niveles territoriales/municipios colindantes (cooperación=1)	1
E.2.2. Formas de asociación existentes con otros municipios (mancomunidades, consorcios, etc.)	0
E.3. Capacidad para relacionarse internacionalmente	
E.3.1. Integración en redes/asociaciones de ciudades internacionales	1
E.3.2. Representación oficial de la ciudad en entornos internacionales (p.e.: Bruselas)	1
P23. Influencia de agentes	0,67
Total	4,67
Valor Sintético Alto	0,78

Valor Sintético de la Ciudad: 0,75

Nivel Alto.

SÃO PAULO - BRASIL



Población: 12.176.866 (IBGE, 2018 -

estimativa de población)

% sobre el conjunto del país: 5,8 %

Área: 1.521,11 km²

Densidad de población: 8.005,25

hab./km².

Área metropolitana: 20.883.000 (UN,

2015)

Organización territorial:

Distritos: 31 Subprefecturas y 96

Distritos.

Área metropolitana: 39 municipios, en un área de 7.946,84 km² y una población de 21 571.281 habitantes (IBGE, 2018 – estimativa de

población)

Estatuto institucional:

Ley Orgánica del Municipio de Sao Paulo (1990)

Portal web:

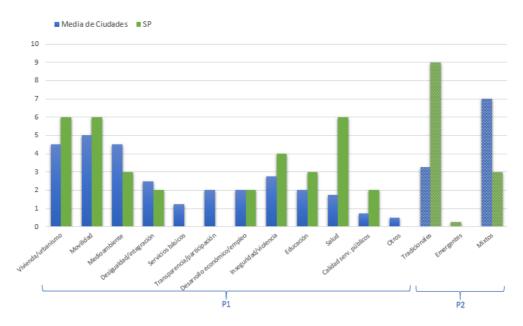
http://www.capital.sp.gov.br/

Fuente: SEPLAN/Prefectura Municipal de Sao Paulo

Posicionamiento GCI 2017: 39

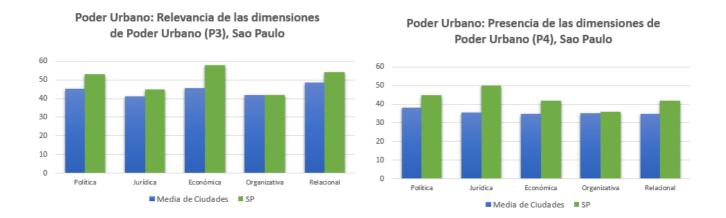


RETOS URBANOS



Fuente: Elaboración propia

LAS DIMENSIONES DEL PODER URBANO



Fuente: Elaboración propia

A. Dimensión POLÍTICA

Indicador	valor
A.1. Reconocimiento político explícito de la singularidad urbana:	
A.1.1. Existencia de un ministerio de asuntos urbanos en el país	1
A.1.2. Existencia de procesos políticos que reclamen un mayor reconocimiento de las ciudades en el país	1
P5. Reconocimiento de la singularidad	0,92
A.2. Capacidad de influencia de las ciudades – "lobbying"	
A.2.1. Existencia de entidades o espacios de influencia de los intereses urbanos (p.e.: entidad que represente sus intereses; posiciones de veto, mesas de negociación, etc.)	1
P6. Defensa de intereses (11 menciones a la sociedad civil e instituciones defensoras del total de participaciones)	0,85
P7. Capacidad de influencia de los representantes de intereses	0,67
Total	5,44
Valor Sintético Alto	0,91

B. Dimensión JURÍDICA

Indicador	valor
B.1. Capacidad de decidir de forma autónoma de las ciudades:	
B.1.1. Existencia de un reconocimiento específico de las ciudades en la constitución o en otra norma jurídica.	1
P8. Autonomía	0,80
B.2. Alcance competencial	
B.2.1. Mapa de competencias urbanas	1
P9. Competencias suficientes	0,68
Total	3,48
Valor Sintético Alto	0,87

C. Dimensión ECONÓMICA

Indicador	valor
C.1. Descentralización del gasto:	
C.1.2. % de gasto público por programa y por nivel de gobierno (Gasto público desarrollo social de la ciudad/gasto total de la ciudad)	0,61
P14. Autonomía para tomar decisiones de gasto	0,67
C.2. Descentralización del ingreso	
C.2.1. % de ingresos tributarios sobre los ingresos tributarios totales por nivel territorial de gobierno (ingresos propios de la ciudad/total ingresos de la ciudad)	0,50
P12. Autonomía para decidir sobre nivel de ingresos	0,58
P13. Autonomía para decidir sobre composición y regulación de ingresos	0,62
P10. Adecuación de los recursos económicos	0,25
P11. Financiación específica	0,20
Total	3,43
Valor Sintético Medio	0,49

D. Dimensión ORGANIZATIVA

Indicador	valor
D.1. Capacidad de organizar su estructura	
D.1.1. Nivel de autonomía para crear o modificar su estructura (p.e.: creación de área metropolitana u otras formas de cooperación municipal como mancomunidades, consorcios, etc.)	1
P15. Autonomía sobre la estructura organizativa	0,90
P16. Autonomía sobre la prestación de servicios	0,72
P17. Modos de gestión	0,72
D.2. Disponibilidad de recursos de gestión	
D.2.2. Existencia de instrumentos de gestión urbana (p.e: planes estratégicos de ciudad, sectoriales, etc.)	1
P22. Instrumentos de programación	0,80
P18. Nuevas capacidades	0,85
P19. Competencias necesarias	0,76
P20. Presencia de competencias necesarias	0,55
P21. Disponibilidad de estructuras para detección de problemas	0,50
Total	7,80
Valor Sintético Alto	0,78

E. Dimensión RELACIONAL

Indicador	valor
E.1. Mecanismos de relación con la ciudadanía local	
E.1.1. Existencia de instrumentos de co-decisión/co-gestión de la ciudadanía en los problemas de la ciudad (p.e.: presupuestos participativos, foros ciudadanos, etc.)	1
E.2. Relación con otros niveles territoriales	
E.2.1. Análisis de los instrumentos de relación con otros niveles territoriales/municipios colindantes (cooperación=1)	1
E.2.2. Formas de asociación existentes con otros municipios (mancomunidades, consorcios, etc.)	1
E.3. Capacidad para relacionarse internacionalmente	
E.3.1. Integración en redes/asociaciones de ciudades internacionales	1
E.3.2. Representación oficial de la ciudad en entornos internacionales (p.e.: Bruselas)	1
P23. Influencia de agentes	0,64
Total	6,42
Valor Sintético Alto	0,94

Valor Sintético de la Ciudad: 0,80

Nivel Alto.

3. Cuestionario

Proyecto de Investigación

"EL PODER DE LAS CIUDADES GLOBALES"

Propósito de la investigación

Los recientes procesos de "agenda urbana" (Nueva Agenda Urbana, 2016; Pacto de Ámsterdam para una Agenda urbana para la UE, 2016) ponen énfasis en la necesidad de dar poder a las ciudades para que avancen en su desarrollo. Por ello, el objetivo de esta investigación es obtener información sobre la capacidad real que tienen las ciudades para dar respuesta a los retos que se manifiestan en su territorio y los factores que son relevantes para ello. Partiendo del concepto de "empoderamiento urbano", entendido como fortalecimiento de la capacidad de las ciudades para adoptar decisiones y transformarlas en acciones dirigidas a alcanzar los resultados deseados, nos gustaría conocer su percepción acerca de los recursos -políticos, jurídicos, económicos, organizativos y relacionales- de su ciudad. Todos los datos que se obtengan a partir del cuestionario solo serán utilizados para esta investigación, y se tratarán de manera anónima, de acuerdo con la legislación sobre secreto estadístico y protección de datos personales.

Equipo de investigación

- Moneyba González Medina (UAM), coordinadora: moneyba.gonzalez@uam.es
- Carmen Navarro (UAM): c.navarro@uam.es
- Sonia De Gregorio (UPM): sonia.degregorio@upm.es
- Shirley Ospina (UCCI): estudiociudades@ciudadesiberoamericanas.org
- Daniel Vazquez (Unifesp): dvazquez@unifesp.br
- Paula Salinas (UAB): paula.salinas@uab.cat
- Maite Vilalta (UB): <u>mvilalta@ub.edu</u>

CUESTIONARIO

Parte A. Identificación del participante Ciudad en la que trabaja: **Perfil** Político Técnico Cargo: Área de trabajo: PARTE B. Identificación y posicionamiento de la ciudad ante los retos urbanos P1. ¿Podría señalar los 3 principales retos a los que se enfrenta su ciudad? Descripción 1 2 3 P2. En su conjunto, ¿cómo CALIFICARÍA los retos mencionados? **Tradicionales** (cuestiones que siempre han estado en la agenda social y política) Emergentes (cuestiones nuevas, que no estaban o llevan poco tiempo en la agenda) **Mixtos** (cuestiones tradicionales y cuestiones emergentes) NS/NC

PARTE C. Relevancia de las dimensiones de empoderamiento urbano

P3. Por favor, lea con atención las siguientes DIMENSIONES DEL PODER URBANO. Valore la IMPORTANCIA que tiene cada una de ellas a la hora de hacer frente a los retos de las ciudades:

Dimensión	1	2	3	4	5
A. POLÍTICA (capacidad de influencia del gobierno local en el					
ámbito político nacional)					
B. JURÍDICA (autonomía para decidir y actuar sobre los					
asuntos de su territorio)					
C. ECONÓMICA (suficiencia y autonomía sobre el gasto y el					
ingreso)					
D. ORGANIZATIVA (capacidad de gestión de la administración					
de la ciudad)					
E. RELACIONAL (capacidad de relacionarse con otros actores					
para alcanzar objetivos comunes)					

Escala: Muy poca (1), Poca (2), Bastante (3), Muy necesaria (4), Imprescindible (5).

P4. ¿En qué grado considera que se manifiesta cada una de las dimensiones anteriores en el contexto de su país/ciudad?

Dimensión	1	2	3	4	5
A. POLÍTICA (capacidad de influencia del gobierno local en el					
ámbito político nacional)					
B. JURÍDICA (autonomía para decidir y actuar sobre los					
asuntos de su territorio)					
C. ECONÓMICA (suficiencia y autonomía sobre el gasto y el					
ingreso)					
D. ORGANIZATIVA (capacidad de gestión de la administración					
de la ciudad)					
E. RELACIONAL (capacidad de relacionarse con otros actores					
para alcanzar objetivos comunes)					

Escala: Muy baja (1), Baja (2), Suficiente (3), Alta (4), Muy alta (5).

A. DIMENSIÓN POLÍTICA

P5. Existe un RECONOCIMIENTO específico a las ciudades como entes singulares en el modelo político y territorial de <u>su país</u>

Sí	No	NS/NC	
Si lo desea	, puede con	nentar su	respuesta

P6. Señale cuáles son las entidades o mecanismos que defienden los INTERESES de las ciudades <u>en su país</u>

Respuesta abierta

P7. Por favor, valore la CAPACIDAD DE INFLUENCIA de las entidades que representan los intereses de las ciudades <u>en su país</u>

1	2	3	4	5	6
Muy baja	Baja	Suficiente	Alta	Muy alta	NS/NC

Si lo desea, puede comentar su respuesta

B. DIMENSIÓN JURÍDICA

P8. ¿Cómo valoraría el grado de AUTONOMÍA de <u>su ciudad</u> para decidir cómo afrontar los retos de su territorio?

1	2	3	4	5	6
Muy bajo	Bajo	Suficiente	Alto	Muy alto	NS/NC

Si lo desea, puede comentar su respuesta

P9. Su ciudad tiene COMPETENCIAS formales SUFICIENTES para afrontar los retos de su territorio

1	2	3	4	5
Totalmente en	En	Ni de acuerdo,	De	Totalmente de
desacuerdo	desacuerdo	ni en	acuerdo	acuerdo
		desacuerdo		

Si lo desea, puede comentar su respuesta

C. DIMENSIÓN ECONÓMICA

P10. Los RECURSOS ECONÓMICOS con los que cuenta su ciudad son ADECUADOS para afrontar los retos urbanos

1	2	3	4	5
Totalmente en	En	Ni de acuerdo,	De	Totalmente de
desacuerdo	desacuerdo	ni en	acuerdo	acuerdo
		desacuerdo		

Si lo desea, puede comentar su respuesta

P11. Por favor, indique si su ciudad dispone de un TRATAMIENTO ESPECÍFICO en el MODELO DE FINANCIACIÓN

Sí No NS/NC

Explique en qué consiste este tratamiento específico (por ejemplo, distinto sistema de cálculo de las transferencias o mayor autonomía sobre los impuestos).

P12. Por favor, valore el grado de AUTONOMÍA de su ciudad para decidir sobre su NIVEL DE INGRESOS

1	2	3	4	5	6
Muy bajo	Bajo	Suficiente	Alto	Muy alto	NS/NC

En la medida de lo posible, argumente brevemente su respuesta

P13. Por favor, valore el grado de AUTONOMÍA de su ciudad para decidir sobre la COMPOSICIÓN Y REGULACIÓN DE SUS INGRESOS

1 2		2	3	4 5		6
	Muy bajo	Bajo	Suficiente	Alto	Muy alto	NS/NC

Si lo desea, puede comentar su respuesta

P14. Por favor, valore el grado de AUTONOMÍA de su ciudad para tomar DECISIONES DE GASTO

1	2	3	4	5	6
Muy bajo	Bajo	Suficiente	Alto	Muy alto	NS/NC

Si lo desea, puede comentar su respuesta

D. DIMENSIÓN ORGANIZATIVA

P15. Por favor, valore el grado de AUTONOMÍA que tiene su ciudad para crear o modificar su ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

1	2	3	4	5	6
Muy bajo	Bajo	Suficiente	Alto	Muy alto	NS/NC

Si lo desea, puede comentar su respuesta

P16. Por favor, valore el grado de AUTONOMÍA que tiene su ciudad para decidir los SERVICIOS que presta

1	2	3	4	5	6
Muy bajo	Bajo	Suficiente	Alto	Muy alto	NS/NC

Si lo desea, puede comentar su respuesta

P17. ¿Podría decirnos en qué medida se utilizan los siguientes MODOS DE GESTIÓN DE SERVICIOS en su organización?

Modalidad de prestación	1	2	3	4	NS
Directamente, por el propio ayuntamiento					
A través de una empresa pública					
A través de una asociación de municipios					
A través de una asociación entre distintas					
administraciones					
A través de una empresa privada					
A través de una asociación de la sociedad civil					
A través de una agencia					
A través de una asociación sin ánimo de lucro					

Escala: Muy poco (1), Poco (2), Bastante (3), Mucho (4), NS/NC (5).

Si lo desea, puede comentar su respuesta

Respuesta abierta

P18. Los retos ante los que deben responder las ciudades exigen que su PERSONAL desarrolle NUEVAS CAPACIDADES

1 2		3	4	5
Totalmente en	En	Ni de acuerdo,	De	Totalmente de
desacuerdo	desacuerdo	ni en	acuerdo	acuerdo
		desacuerdo		

Si lo desea, puede comentar su respuesta

P19. ¿En qué medida considera que el PERSONAL TÉCNICO de la administración debe poseer las siguientes CAPACIDADES?

Capacidades	1	2	3	4	5
Diagnosticar problemas y oportunidades					
Diseñar proyectos o servicios					
Analizar datos y elaborar informes					
Movilizar recursos (económicos, personales, etc.)					
Trabajar con indicadores					
Gestionar relaciones (externas e internas)					
Identificar buenas prácticas					
Rendir cuentas de los proyectos o servicios					
Hablar inglés					
Tener conocimientos de ofimática					

Escala: Muy poco (1), Poco (2), Bastante (3), Mucha (4), Imprescindible (5).

Si lo desea, puede comentar su respuesta

Respuesta abierta

P20. ¿En qué medida considera que las CAPACIDADES anteriores están presentes en su organización?

1 2		3 4		5	6
Muy baja	Baja	Suficiente	Alta	Muy alta	NS/NC

P21. Su ciudad dispone de ESTRUCTURAS (observatorios, unidades de planificación estratégica, etc.) para detectar los problemas de su territorio

Sí	No	NS/NC
		•

En su caso, poner un ejemplo

P21a. En caso afirmativo, ¿considera que la toma de decisiones del gobierno de la ciudad está basada en la información obtenida a través de las mismas?

Sí No NS	/NC
----------	-----

Si lo desea, puede comentar su respuesta

P22. Su ciudad dispone de INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN (planes estratégicos, proyectos, etc.) centrados en los problemas del territorio

Sí	No	NS/NC
En su caso,	poner u	ın ejemplo

E. DIMENSIÓN RELACIONAL

P23. Por favor, valore la INFLUENCIA de los siguientes AGENTES sobre el gobierno de la ciudad

Agente	1	2	3	4	5	NS
A. CIUDADANÍA						
B. SECTOR EMPRESARIAL						
C. TERCER SECTOR						
D. GOBIERNO REGIONAL						
E. GOBIERNO NACIONAL						
F. INSTITUCIONES SUPRANACIONALES (ONU, UE,						
etc.)						

Escala: Muy baja (1), Baja (2), Moderada (3), Alta (4), Muy alta (5).

P24. La ciudad tiene plena autonomía para ASOCIARSE con otros MUNICIPIOS

1	2	3	4	5
Totalmente en	En	Ni de acuerdo,	De	Totalmente de
desacuerdo	desacuerdo	ni en	acuerdo	acuerdo
		desacuerdo		

Si lo desea, puede comentar su respuesta

Respuesta abierta
PARTE D. Profundización y resultados de la investigación
Por favor, facilítenos su nombre en el caso de que desee que le incluyamo en la lista de colaboradores de la investigación.
Respuesta abierta
¿Accedería a que le hiciéramos una entrevista?
Sí No
En caso afirmativo, por favor, facilítenos su correo electrónico de contacto
Por favor, señale otras personas a la que sería interesante contactar par que responsan al cuestionario.
Respuesta abierta
¿Desea ser informado de los resultados de la investigación?
Sí No
Muchas gracias por su participación

P25. Una última pregunta, ¿cuál es su referente de ciudad? ¿Podría

decirnos por qué?

4. Personas colaboradoras

El equipo de investigación quiere agradecer expresamente la colaboración de estas personas por su especial disponibilidad, así como a aquellas otras que también han participado en este estudio, pero que han preferido que no se incluya su nombre:

- 1 Abraham
- 2 Ángela Alfarache Lorenzo
- 3 Lucía Yolanda Alonso Olvera
- 4 Mônica De Azevedo Costa
- 5 Isabela De Oliveira Menon
- 6 Antonio Díaz Méndez
- 7 Domínguez
- 8 Maximiliano Ferraro
- 9 Natalia Fidel
- 10 Gonzalo García Miaja
- 11 Jorge Alberto Giorno
- 12 Patricia Himschoot
- 13 Teresa del Carmen Incháustegui Romero
- 14 Ladras
- 15 Marco Aurelio Lessa Villela
- 16 Lucas Ambrózio Lopes da Silva
- 17 Maestro
- 18 Juan Maquieyra
- 19 César Martínez
- 20 Manuela Maunier
- 21 Marcia Regina Moralez
- 22 Arlinton Nakazawa
- 23 María Fernanda Olvera Cabrera
- 24 Gustavo Pecoraro
- 25 Alejandro Piña Medina
- 26 Borja Prieto
- 27 Francisco Quintana
- 28 Mónica Daniela Rebolledo Olvera
- 29 Thor Ribeiro
- 20 Paula Carolina Rocha de Oliveira
- 21 Erika Rodríguez
- 22 Alejo Baltasar Rodríguez Cacio
- 23 Bernardino Sanz
- 24 Abraham Torres Andrade
- 25 Guillermo Ungar
- 26 María Villanueva Cabrer
- 27 Antonio Zurita Contreras