

# Ciudades, estado y globalización

## Propuestas post Habitat III

### Abstracts

**Lunes, 11 de marzo, 2019**

**Sesión “El poder de las ciudades”**

**Michael Cohen, The New School University**

**Las ciudades en el mundo post-Quito.  
Reflexiones de un momento bisagra: hacia un nuevo  
gran trato**

Durante las últimas dos décadas, ha habido crecientes esfuerzos para convencer a la comunidad internacional acerca de la importancia de las ciudades. Argumentos como que el 80% del PBI y de la emisión de gases de efecto invernadero tienen un origen urbano son un ejemplo de esto. A su vez, la creciente migración hacia las ciudades ha puesto el foco en la capacidad de los gobiernos municipales y la falta de voluntad política para incluir a los migrantes en las economías y las culturas locales. Y, además, las ciudades se ven frecuentemente afectadas por desastres naturales.

Para algunos, la inclusión de las ciudades en los Objetivos de Desarrollo Sostenible es una señal de que “llegó su momento” y que ahora son parte de la agenda global. De los 19 ODS, 12 deben ser implementados en ciudades, a la vez que la Nueva Agenda Urbana adoptada en Hábitat III es considerada la evidencia de un nuevo consenso político. Sin embargo, estos documentos enfatizan el “qué”, guardando silencio frente al “cómo”.

Existe una brecha creciente entre la acción política a nivel local, y la persistencia del status quo a nivel nacional e internacional. Esta brecha tiene dos componentes significativos: primero, la falta de reconocimiento de que las políticas y los procesos

nacionales e internacionales refuerzan los problemas estructurales que enfrentan las ciudades y que limitan su capacidad para encontrar soluciones. Segundo, la debilidad inherente a las políticas, estrategias, proyectos y acciones urbanas a nivel local. En Buenos Aires en noviembre de 2018, y a pesar de los esfuerzos de los alcaldes de las principales ciudades para emitir una agenda de interés a los Jefes de Estado del G20, las ciudades no fueron mencionadas en el comunicado final. Esta falta de atención es destacable y refleja las políticas superficiales y cortoplacistas que dominan la política nacional e internacional.

Asimismo, este comportamiento encubre la realidad de que las políticas comerciales a nivel nacional e internacional tienen consecuencias importantes y duraderas para las economías nacionales y locales. El proteccionismo de Estados Unidos y de otras grandes economías ha tenido un impacto desproporcionado en las economías de los países en desarrollo. Las decisiones de la Reserva Federal de EEUU con respecto a las tasas de interés afectan el precio del dinero a nivel mundial, así como las deudas contraídas por los países en desarrollo.

Actualmente, muchos países están implementando políticas de austeridad auspiciadas por el FMI que limitan el crecimiento económico y la movilidad ascendente de los pobres urbanos que requieren de asistencia pública, oportunidades laborales y bajos niveles de inflación. Las desigualdades estructurales de la globalización tienen un impacto inmediato y consecuencias de largo plazo en las ciudades.

A su vez, la acción local no está teniendo un buen desempeño. La acción pública en la mayoría de las ciudades es compartimentada en sectores como infraestructura, salud o medio ambiente, que trabajan sin prestar atención a los impactos a nivel ciudad. La práctica urbana continúa haciendo más de lo mismo, sin ofrecer nuevas respuestas a los problemas persistentes.

La persistencia de prácticas urbanas enfocadas en una sola disciplina, en vez de un abordaje de los problemas de redistribución a través de políticas interdisciplinarias, profundiza problemas como la desigualdad intraurbana. A su vez, la capacitación brindada en las universidades refuerza los sesgos de cada disciplina de la práctica urbana.

Una pieza faltante en este escenario es la acción comunitaria a nivel local. La sociedad civil no se calla frente a estas contradicciones. La acción reciente de grupos comunitarios de Nueva York en rechazo a la segunda sede de Amazon demuestra que la comunidad entiende que debe oponerse a la explotación corporativa. Amazon se manifestó en contra de la sindicalización, lo que generó una fuerte oposición en la política local y derivó en que la compañía retirara su propuesta de instalarse en Nueva York.

Estamos en un momento bisagra, en donde las ciudades deben ser firmes políticamente. Más de lo mismo no es suficiente. Si la política nacional e internacional y las fuerzas económicas refuerzan injusticias, las ciudades deben encontrar una manera diferente de operar para brindar a sus poblaciones soluciones a sus problemas reales.

No hay un problema de escasez de dinero a nivel global. El problema es la escasez de

dinero a nivel local. La mayoría de los inversionistas globales no se arriesgarían a invertir en ciudades. Trillones de dólares dan vuelta alrededor de la Tierra, temiendo aterrizar porque hay agujeros en las pistas locales. Sin embargo, si las autoridades locales mejoraran su desempeño, quizás los riesgos disminuirían y los fondos aterrizarían. Ese sería un nuevo gran trato.

---

**Marcelo Corti, Revista Café de las Ciudades**

## El poder de las ciudades

Actualmente coinciden en el mundo gobiernos estatales conservadores o francamente reaccionarios con gobiernos municipales progresistas en ciudades muy importantes. Esta coincidencia es aleatoria y no debería ilusionarnos fácilmente con la idea de una próxima escalada política de izquierdas, una sumatoria-avalancha de gobiernos locales con políticas urbanas avanzadas e igualadoras.

En todo caso, la pregunta es cómo gobiernos municipales progresistas pueden:

- Presentar ejemplos concretos y comparables de mejores políticas;
- Que estas políticas mejoren efectivamente las condiciones y la calidad de vida de las personas; y
- Que el impacto positivo de estos gobiernos locales derive en la construcción de alternativas políticas más amplias.

De las políticas necesarias para mejorar la vida de las personas y hacer más justas las sociedades, un buen número de ellas son de índole territorial, en muchos casos directamente vinculadas a las ciudades e incluso dependientes de modo especial de sus decisiones, como por ejemplo:

- Acceso al suelo y la vivienda digna,
- Calidad, cuidado y regeneración del ambiente,
- Acceso a infraestructuras, equipamientos y servicios.

La mayor dificultad que encuentran las ciudades para promover estas políticas es de naturaleza económica. Por eso es importante la articulación con los gobiernos nacionales y subnacionales. Estos niveles del Estado tienen en muchos casos mejores posibilidades en ese sentido, salvo en algunas grandes ciudades de escala continental o mundial que por alguna razón tienen encaminada o resuelta su fiscalidad.

Sin negar la importancia de la participación ciudadana en todas sus formas, la historia reciente parece demostrar que esa participación es más útil a la hora de señalar y

evidenciar los problemas urbanos y sociales que para intervenir activamente en la solución de esos problemas. No se trata de romper los marcos institucionales de la democracia, se trata de ampliarlos. Por otro lado, las ciudades enfrentan tres fuertes amenazas de la globalización:

- La pelea desigual con las grandes corporaciones.
- La definitiva hegemonía del comercio electrónico, que amenazará la vitalidad de los centros comerciales e introducirá cada vez más complejas cuestiones de logística para satisfacer demandas y pedidos formulados por la web.
- La robotización/automatización productiva hará cada vez menos necesario el trabajo humano, el empleo.

Esta encrucijada, por supuesto, se resolverá en las calles y en las redes, en la disputa política y con conflicto. En todo caso, las ciudadanías pueden reclamar e imponer y las ciudades pueden instrumentar políticas sociales, políticas de derechos humanos y especialmente políticas urbanas que contribuyan a sociedades más justas. Señalo especialmente una manera necesaria (aunque no suficiente): que las ciudades ejerzan el control público de los procesos de desarrollo urbano, en particular la gestión del suelo.

---

**Ramon Ribera-Fumaz, Universitat Oberta de Catalunya**

## ¿La nueva era de las ciudades? Mitos y realidades

*Si el siglo XIX fue definido por los imperios y el XX por los estados-naciones, el siglo XXI será recordado por el auge de las ciudades – y el progreso social, económico y ambiental que han ayudado a desbloquear (Kahn, 2017).*

Esta frase de Shariq Kahn, alcalde de Londres, encapsula el consenso creciente de que estamos entrando en una “nueva era de las ciudades”. Este consenso se sustenta, por un lado, en tres premisas simples, de sentido común y causales basadas en aceleración de los procesos de urbanización: (1) hay más gentes viviendo en zonas urbanas que rurales; debido a la creciente concentración de actividad humana en asentamientos urbanos, (2) las ciudades concentran los principales problemas de la humanidad; pero por los mismos motivos, (3) las ciudades son la fuente de las soluciones de los problemas globales. Por el otro lado, políticamente, cada vez hay más voces que argumentan que el resurgir urbano en el contexto de los procesos de

globalización y descentralización del estado-nación da pie para la construcción de agendas urbanas globales donde directamente o a través de redes, las ciudades juegan un papel clave. En particular, delante de la creciente subida de movimientos reaccionarios de extrema derecha a niveles estatales, se argumenta, las ciudades son los lugares donde se sostienen alternativas progresistas y cosmopolitas.

Esta intervención explora críticamente esta relación entre urbanización, ciudad y poder desde una perspectiva lefebvriana informada por los recientes debates internacionales sobre urbanismos globales y sus alternativas. Se argumenta que es necesario una aproximación que tenga en cuenta las geografías complejas de los procesos de urbanización dentro del capitalismo contemporáneo y que ponga el conflicto urbano y lo político en centro del urbanismo contemporáneo. Desde esta perspectiva se pueden proponer visiones que capturan lo urbano más allá de cuánta gente vive en ciudades, más allá de las ciudades como unidad de urbanidad y/o poder.

## **Sesión “Redes de ciudades y globalización”**

**Antoni Castells**, Universitat de Barcelona & IEB

### **Política y mercados globales después de la Gran Recesión: el papel de las ciudades**

1) La Gran Recesión ha tenido consecuencias de gran impacto y de distinto alcance. Algunas de ellas tuvieron un efecto visible e inmediato, en forma de aumento del paro, caída de la actividad económica y una crisis de gran dimensión del sistema financiero. Otros efectos tardaron más en manifestarse. El segundo círculo concéntrico de estas ondas expansivas evidenció el aumento de las desigualdades y el fracaso de las políticas de austeridad, en los países donde éstas se aplicaron, sobre todo en la zona euro. Y, finalmente, hay un tercer círculo de ondas expansivas originado por la Gran Recesión, que hasta muy recientemente no ha empezado a mostrar su verdadera dimensión, pero que ahora aparece con toda su crudeza, que es el impacto de la Gran Recesión sobre las democracias y sobre la cuestión central del equilibrio estado-mercado.

En estos días, no es raro encontrar contribuciones de gran interés que hablan de la

crisis de la globalización o de la crisis de la democracia (por ejemplo, Blyth et al., 2019, o Levitsky y Ziblatt, 2018). De las dos, democracia y globalización, y a la vez. De hecho, aparecen como las dos grandes víctimas de la Gran Recesión. Y no es por casualidad. En realidad, la crisis económica (que, no hay que olvidarlo, en algunos países ha llevado a diez años de penuria) ha puesto de relieve una realidad que, hasta entonces, parecíamos querer ignorar, como es que la globalización genera consecuencias económicas y sociales que requieren respuestas (o medidas) políticas. Es decir, exigen la actuación de los gobiernos y de los poderes públicos. Cuando estas respuestas no tienen lugar, entonces se producen dos tipos de reacciones que entrañan, cada una de ellas, riesgos inherentes para la democracia. La primera es el repliegue nacional, bajo formas de democracias populistas y autoritarias. La segunda es la tecnocratización de la globalización. La primera pretende encontrar en el atrincheramiento nacional las soluciones que no se encuentran fuera. La segunda consiste en delegar en instituciones internacionales y multilaterales, carentes de una auténtica legitimidad democrática, la solución a estos problemas.

Hay que subrayar dos puntos. El primero es que en ambos casos se trata de soluciones equivocadas (por erróneas, no solo por injustas) a un problema real. El problema consistente en que la globalización de los mercados produce efectos nocivos e indeseados para amplias capas de la población. El segundo es que estos efectos se producen por un doble desajuste. En primer lugar, el desajuste entre el ámbito territorial de integración de los mercados (que es global en algunos campos, sobre todo en el financiero; y en la Unión Europea y, más aún en la zona euro, europeo en casi todos los demás) y el ámbito de actuación del poder político. En segundo lugar, el desajuste entre el ámbito de ejercicio de la democracia, que sigue siendo fundamentalmente el nacional, y el ámbito real de toma de decisiones (es decir, el ámbito real de ejercicio del poder político). Es decir, por una parte, los estados (el poder político nacional) es crecientemente ineficaz para poner límites al poder de unos mercados que les desbordan; y, por otra parte, se produce una fractura del principio democrático. Una fractura entre legitimidad y poder: aquellos que han sido elegidos democráticamente no disponen del poder político necesario para hacer frente a los problemas que la sociedad percibe como más acuciantes; y los que ejercen este poder no han sido elegidos democráticamente (los que elegimos no mandan; los que mandan no los hemos elegido).

La crisis de la democracia y la crisis de la globalización van, pues, de la mano, porque el origen de crisis de las democracias nacionales se halla en su incapacidad para establecer los necesarios contrapesos políticos de base democrática a la globalización. Y, a la vez, es esta misma incapacidad para resolver los problemas reales de la sociedad lo que ha acabado poniendo en cuestión, en muchas partes, la propia globalización y ha propiciado el caldo de cultivo necesario para que surgieran las reacciones nacionalistas que cuestionan, bajo diferentes formas, el orden liberal, abierto y multilateral en que ésta debería fundamentarse. Sin embargo, que la crisis de



las democracias y la crisis de la globalización hayan ido de la mano, no significa que deban correr la misma suerte. De hecho, la crisis de la democracia se produce en buena medida porque no ha sido capaz de poner límites, o de corregir los efectos indeseados, de la globalización. Y la única respuesta correcta (en el sentido de acertada, además de justa) a este problema es rediseñar una nueva arquitectura de los poderes públicos democráticos capaz de establecer estos límites. Es decir, de restablecer el poder de la política democrática frente al poder de los mercados. En definitiva, de restablecer la doble correspondencia a la cual antes se hacía referencia: la correspondencia entre el ámbito de actuación del poder político y el ámbito de actuación de los mercados y entre el ámbito de ejercicio de la democracia y el ámbito de ejercicio efectivo del poder político.

2) Hay que situar, pues, el papel de las ciudades en este contexto en el que la cuestión fundamental es hallar un nuevo equilibrio entre estado (considerando como tal el conjunto del poder político democrático) y mercado. Entendiendo, por supuesto, que este estado es la arquitectura institucional resultante de un poder político necesariamente compuesto por distintos niveles de gobierno. Antes de realizar unas breves reflexiones específicamente referidas a las ciudades, resulta conveniente formular un muy breve comentario sobre el carácter de esta arquitectura institucional.

Está claro que la forma en que muchos desearíamos restablecer la correspondencia entre el ámbito de actuación de la política y el de los mercados es la creación de instituciones supranacionales de carácter inequívocamente democrático. Pero esto no es nada fácil, como resulta evidente: los estados se resisten a ceder poder (aunque en realidad, éste sea más nominal que efectivo) y los pueblos no establecen por decreto los lazos invisibles sin los cuáles es imposible construir una comunidad política compartida. De manera que resulta razonable pensar que, mientras ello no sea posible, para restablecer esta correspondencia habrá que avanzar a la vez en una doble dirección. Por una parte, en la de construir estas instituciones políticas supranacionales a partir de una realidad que impone ritmos y fórmulas distintas en las diferentes regiones del planeta. En la Unión Europea, por ejemplo, es evidente que nos hallamos ante una problemática específica, en la que sería posible dar pasos más decisivos en esta dirección. Por otra parte, como señala Rodrik (2016), en “no empujar la globalización más allá de las fronteras de las instituciones que regulan, estabilizan y legitiman los mercados”. De manera que no es ningún anatema sostener que está perfectamente justificado ceder (un poco o bastante) en términos de globalización, si ello es necesario para retornar un poder efectivo a los gobiernos elegidos democráticamente.

Lo cierto es que la globalización implica que los mercados de capitales, así como los de los trabajadores altamente cualificados, son internacionales y que una buena parte de la producción está basada en cadenas de oferta transnacionales. Esto hace más difícil la actuación de los poderes públicos, especialmente si tenemos en cuenta que

una parte creciente de esta producción es altamente intensiva en conocimiento y con una elevada movilidad, es decir, altamente elusiva a la fiscalidad.

Hemos visto cómo esta situación erosiona la capacidad de actuación de los poderes públicos y plantea la cuestión fundamental del equilibrio estado-mercado. Boadway y Dougherty (2018: 9) señalan hasta qué punto ello también pone en cuestión la tradicional distribución de responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno dentro de una misma comunidad política. Porque, aunque el conjunto del sistema político pierda poder en su conjunto [frente “a entidades supra-nacionales y a los mercados globales e internacionales”, apuntan Boadway y Dougherty (2018: 9)], en cambio los gobiernos deben hacer frente a la “desigualdad inducida por la globalización y al imperativo de potenciar las aptitudes necesarias para prosperar en una economía basada en el conocimiento”. Estos dos grandes retos (hacer frente a las desigualdades y preparar a la sociedad en el terreno de la educación y los conocimientos) requieren actuar, sobre todo, en tres grandes campos: mejorar la red de seguridad social, impulsar las políticas educativas y de formación y promover la innovación y la capacidad de emprendimiento.

3) La respuesta política a estos desafíos implica a todos los niveles de gobierno y, muy especialmente, como señalan Boadway y Dougherty (2018: 7), requiere reforzar de forma decisiva el papel de los gobiernos locales y de las ciudades. La innovación tecnológica está especialmente concentrada en ‘hubs’ urbanos, constituidos por la amalgama entrecruzada de actividad empresarial, universitaria y de investigación y, en muchos casos, de centros de prestación de servicios. Una amalgama en la que, sin existir una estructura explícita, se produce una realidad constituida por la combinación de múltiples inter actuaciones, que potencian la actividad de cada uno de los actuantes y, a la vez, del conjunto. Las ciudades son la sede de estos ‘hubs’ de innovación, de empresas de alto nivel tecnológico y personas altamente cualificadas. Y desempeñan un papel esencial en el terreno del crecimiento y la innovación.

Las ciudades son protagonistas activas de esta dinámica. No son simplemente una sede pasiva, que recibe a los actores. La ciudad crea un nuevo sujeto activo, una realidad económica con personalidad propia, que es la que compete en el mundo económico real. En la economía globalizada son los territorios los que compiten entre sí, para atraer talento, actividad económica y potencia institucional. En la ciudad se entrecruzan, de esta manera, dos tipos de vectores. Por una parte, el vector resultante de la tensión entre globalización y democracia. Es el espacio en el que se materializa la acción de los mercados. Son ‘hubs’ urbanos los que protagonizan la globalización. Y a la vez es el espacio en el que se materializa la acción política. Por otra parte, la ciudad es, a la vez, escenario y actor. Debe tratar de proporcionar todo aquello que es necesario para que el resultado sea un éxito, pero, a la vez, la ciudad, como realidad política e institucional, es un protagonista indispensable de esta función. El territorio, como realidad decisiva, es el resultado de estos dos vectores y es una agregación



compleja de todos los factores que los determinan: los gobiernos locales, las empresas, los centros de investigación y las universidades, los centros de prestación de servicios y las entidades representativas de la sociedad.

La cuestión esencial es que estos territorios compiten entre sí para atraer talento y actividad económica y, a la vez, deben estar en condiciones de hacer frente a los retos que plantea la globalización, que solo pueden ser atendidos a través de una acción eficaz de los poderes públicos. Es decir, deben hacer frente a un desafío muy complejo: competir, sin dejar de atender satisfactoriamente las necesidades sociales (en parte, provocadas por la misma globalización); y, a la vez, atender estas necesidades sin dejar de ser competitivos. Se trata, sin duda, de dos objetivos entre los que existe un cierto 'trade-off'. Aceptando este hecho, las líneas de actuación que se señalan a continuación pueden ayudar a optimizar los resultados.

i) Para competir en una economía globalizada, los territorios necesitan instrumentos, que se concretan en la posibilidad de llevar a cabo las políticas públicas necesarias, tanto en el terreno de la cohesión social, como en el de la innovación y la formación. Rajan (2019) subraya la importancia de llevar a cabo políticas 'pre-market', en el terreno de la formación, la habilitación para el empleo y la innovación. Un programa de políticas públicas locales, basado en la inversión pública social y la formación respondería a esta necesidad. Este autor considera, precisamente, que los grandes núcleos urbanos son los más apropiados para llevar a cabo este tipo de políticas (y desarrollar, lo que denomina un 'buen populismo').

ii) La competencia entre territorios para atraer inversiones y captar talento puede resultar dañina, si no existen unas reglas del juego y unas instituciones que las hagan cumplir. Nos hallamos ante un caso parecido al de la competencia fiscal ilimitada. El caso de la localización de la segunda sede de Amazon en Estados Unidos constituye un buen ejemplo de lo que comentamos. Los territorios compiten y la gran empresa tecnológica puede decidir en una situación casi de oligopolio. Para evitar una competencia a la baja, que puede llegar a ser autodestructiva, es imprescindible una actuación de los poderes públicos locales a un nivel territorial similar al de aquellos poderes económicos con los que tiene que negociar. Ello requiere formas de coordinación y cooperación entre los poderes locales para establecer reglas del juego y mecanismos institucionales eficaces para verificar su cumplimiento. Los poderes locales, las grandes urbes, deben, pues, a la vez competir y cooperar, para evitar que la competencia acabe siendo perjudicial para todos ellos.

iii) Finalmente, tanto para que los poderes locales puedan disponer de los instrumentos apropiados en forma de políticas públicas, como para su financiación, resulta esencial su relación con los otros niveles de gobierno, el gobierno intermedio (estatal, en los países federales; autonómico, en el caso de España) y el gobierno central/federal. Por lo que se refiere, en concreto, a la financiación, aunque estos

poderes deberían disfrutar de la máxima autonomía tributaria posible para poder decidir su nivel de ingresos, existen numerosas razones que hacen que ésta deba ser inevitablemente limitada. Por ello, es preciso asegurar que los ingresos procedentes de otros niveles de gobierno (en forma de mecanismos de ‘tax-sharing’ o de transferencias) proporcionen, por una parte, la suficiencia y la flexibilidad necesarias y, por otra, que no impongan restricciones indirectas (‘soft-budget constraints’, tal como las denominan Boadway y Dougherty (2018: 9) sobre la autonomía presupuestaria de los gobiernos locales.

### Referencias

- Blyth, Mark et al. (2019), *The Crisis of Globalisation, Social Europe Dossier, Social Europe* (in cooperation with Friedrich Ebert Stiftung and Hans Böckler Stiftung).
- Boadway, Robin and Dougherty, Sean (2018), “Decentralisation in a Globalised World”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 21*, 2018.
- Levitsky, Steven and Ziblatt, Daniel (2018), *How Democracies Die*, Penguin Random House, 2018.
- Rajan, Raghuram (2019), “A Better Populism”, *Project Syndicate*, February 27.
- Rodrik, Dani. (2016), “The Abdication of the Left”, *Project Syndicate*, July 11.

## Sesión “Nuevas formas de relación con el Estado”

**Horacio Corti**, Universidad de Buenos Aires.

### Los desafíos del derecho a la ciudad

1. Una de las transformaciones jurídicas fundamentales de las últimas décadas consiste en el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A partir de 1948, año de la Declaración Universal, se ha desarrollado una práctica de enorme profundidad que ha conducido a repensar el derecho en su totalidad.
2. Dicha transformación ha comenzado a incidir, desde hace algunos años, con respecto a la cuestión urbana, a través de la enunciación del Derecho a la Ciudad.
3. El Derecho a la Ciudad es una forma de repensar el conjunto de los derechos humanos desde la óptica urbana. Él fue mencionado en la Nueva Agenda

Urbana surgida de H abitat III. El desafío actual consiste en darle un contenido preciso a dicho derecho, a fin de hacerlo operativo.

4. Uno de los ejes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es el principio de igualdad.  l está en el corazón del derecho a la ciudad entendido como el derecho a gozar de forma igualitaria de la propia ciudad. Esto cobra enorme significación a la luz de una de las características más salientes de las sociedades actuales: la exclusión social, que es una forma estructural y profunda de desigualdad persistente, arraigada en lo más profundo de la dinámica (social, económica y política) actual. De ahí que he propuesto, sobre la base del texto de la constitución de la ciudad de Buenos Aires (pero con vocación de expandirse más allá), pensar un genuino derecho a la inclusión social.
5. Tradicionalmente las cuestiones urbanas eran tratadas por diferentes ramas del derecho, en particular por el derecho urbanístico al interior del derecho administrativo. Y, en ese ámbito, la forma de pensar se basa en una relación en principio dual entre el Estado (que reglamenta las cuestiones urbanas protegiendo el interés público) y los sujetos privados incididos. La introducción del derecho a la ciudad trastoca ese esquema al otorgarle un lugar protagónico al conjunto de los habitantes de las ciudades, en cuanto portadores de un derecho, de naturaleza colectiva.
6. Entre otras consecuencias institucionales este cambio de paradigma modifica la relación de los habitantes de las ciudades con el Poder Judicial. Éste ya no sólo es el ámbito que tienen los particulares para discutir reglas estatales basadas en el interés público que afecta sus derechos particulares (derechos de propiedad o libertades económicas), sino que pasa a ser un lugar institucional estratégico para que los habitantes, sobre la base de su derecho colectivo, debatan las políticas públicas urbanas.
7. Esta circunstancia pone en un primer plano el derecho a acceder a la Justicia en condiciones igualitarias. De ahí la necesidad de mecanismos institucionales que garanticen dicho acceso, así las defensorías públicas, tal como sucede en algunos países de América Latina.
8. Otro de los desafíos, en este camino, consiste en elaborar criterios sobre el acceso a la Justicia en materia urbana. Al respecto, he propuesto una serie de principios que plasman una visión basada en la Justicia Social Urbana.
9. Aquí se aprecia otra modificación con respecto a las visiones habituales, que, al referirse al Estado, ponen el foco en los órganos legislativos y ejecutivos. Como vimos, hay un lugar importante para el Poder Judicial en las cuestiones urbanas.
10. Otro aspecto donde se aprecia la importancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos radica en la cuestión del financiamiento. La práctica internacional ha desarrollado una profunda doctrina sobre la política fiscal. Esto significa que el financiamiento debe ser repensado a la luz del Derecho

Internacional de los Derechos Humanos. Ya no se trata de un ámbito discrecional de los Estados, sino de una cuestión sujeta a principios jurídicos.

11. Esta visión sobre la política fiscal cobra una importancia estratégica en épocas de crisis económicas recurrentes, como la actual. Dicho muy rápidamente: las restricciones financieras no pueden ser un obstáculo para el ejercicio de los derechos humanos, en el caso del derecho a la ciudad.

---

**Tomàs Font, Universitat de Barcelona**

## Nuevas formas de relación con el Estado

### 1. *Premisa*

La intervención se realiza desde la perspectiva de una óptica jurídico-institucional. Se siguen a grandes rasgos algunos elementos del guión propuesto por la organización.

### 2. *¿Qué papel deberían tener en los gobiernos de las áreas urbanas en el Estado del siglo XXI?*

#### 2.1. *Dificultades en la formalización de la ciudad*

Una de las principales dificultades estriba en la definición de las áreas urbanas a efectos de otorgarle relevancia jurídica constitucional y legal. Necesidad de adecuación de la categoría socio-económica de gran área urbana a la categoría jurídica institucional.

¿La ciudad como sujeto político-constitucional?

¿Puede conducir a la fragmentación de la categoría del municipio? ¿Puede ser sustancialmente distinto, con efectos constitucionales o legales, el pueblo y la ciudad?

En la actualidad, extremo uniformismo: sólo se contemplan variantes relevantes en los dos extremos: En España: curiosamente, las grandes ciudades (Ley de 2003) tienen menos poderes de autoorganización.

Opciones organizativas actuales:

- a) Refundición –simplificación- con otros niveles superiores:

- refundir la ciudad metropolitana con la provincia (subsistiendo los municipios en su interior) solución italiana; también: Lyon (grandes problemas)
- refundir la ciudad con el nivel superior: solución alemana:
- las ciudades-estado. Berlín, Hamburgo, Bremen.
- También: las ciudades libres de *kreis*
- b) refundir los municipios asociados con el área metropolitana: ciudad por agregación.  
Creación de un sujeto específico: la ciudad
- c) Ley singular, Estatuto de la Ciudad: Dinámica de la Ley especial o de Carta Municipal. Rango legal y límites a la especialidad.

En todos los casos: democracia y eficacia en el gobierno de la ciudad.

Separación entre política y administración.

## *2.2. Principales papeles de la ciudad*

- autogestión de los propios intereses: pero en una situación de fragmentación y diversidad de intereses. Función de mediación y composición de intereses.
- codecisión en la formulación de la política general: compartición de la representación de la soberanía.
- proyección exterior de las aspiraciones colectivas de la comunidad:

## **3. ¿Qué esferas de soberanía deberían repartirse? ¿Cómo deberían coordinarse? ¿Qué tipo de competencias (legislativas y ejecutivas)?**

### *3.1 Los poderes de la ciudad*

Repartir los grandes atributos de la soberanía clásica que aún quedan en manos de los estados nacionales: ¿Cómo las ciudades pueden disponer de los poderes de los Estados? O, también: ¿cómo pueden participar en el poder de los Estados?

- Legislación con fuerza de ley: libertad y propiedad como objeto de la ley. El problema de la reserva de ley (según sistemas jurídicos nacionales). Alcance y valor de las normas propias de las ciudades. La vinculación negativa a la ley.
- La ciudad y la autonomía privada. El ejercicio cívico de funciones públicas. El Derecho promocional. (Bobbio).
- Competencias:

- forma de atribución: cláusula general de competencias propias. Nivel de garantía: constitucional, tratados internacionales (CEAL), estatutos, ley.
- Contenido competencial: ejercicio de políticas públicas propias. Menos Estado, más ciudad. El Estado asimétrico: para la no-ciudad.
  - Declaración de derechos humanos, civiles y sociales, en el ordenamiento de las ciudades. (Parecido a los estatutos de autonomía de las CCAA de 2006 ).
- garantía: jurisdicción nacional. Ordinaria y constitucional. Jurisdicción europea: CEAL
- Redistribución de la renta:
  - poderes tributarios más vinculados a la actividad económica y a la renta, y menos a la propiedad inmobiliaria
  - poder tributario como instrumento de políticas públicas: vivienda
- Seguridad pública: policía integral.
- Seguridad jurídica: La ciudad debe asegurar la justicia, al menos la calificada de proximidad.
  - justicia administrativa: recursos administrativos con mecanismos de garantía: Consejos Jurídicos, Consejos Tributarios, de Recursos contractuales, de conciliación laboral.
  - justicia civil: por vía jurisdiccional propia o a través de ADR. Desahucios, consumidores.
- Potestad sancionadora de heteroprotección y justicia penal.
- Ciudad como actor de la justicia internacional: legitimación TJUE

### *3.2 Coordinación de las ciudades con el nivel estatal:*

- De entrada: duplicidad de niveles “estatales”, en España: Estado y Comunidades Autónomas: ambos con fuerza de ley y con competencias sobre la posición de las ciudades como entes locales.
- Opción bifronte: relación de pinza [Estado central+ciudad] contra [estado regional]
- Opción por la interiorización o federalización de la ciudad: pero necesidad de garantía constitucional.
- El Estado regional –Land, CCAA, región en Italia, la “grande région” francesa- es el principal competidor de la ciudad aglomeración urbana.



- Formalización del derecho de participación de las ciudades en la formación de la voluntad estatal. Intervención singular o por representación. Los Consejos de Gobiernos locales. No basta con la actuación lobbista informal. Las Cámaras de representación territorial.
- Comisiones bilaterales. Ya existen entre el nivel ciudad y el estado-región.
- Planificación consensuada.
- Contractualización de las relaciones: acuerdos programáticos. Ejercicio conjunto/coordinado de poderes estatales: Un código civil para la ciudad: regulación de los alquileres.

¿Vinculación directa de las ciudades por los acuerdos internacionales entre estados?

#### 4. Bibliografía

AGUADO CUDOLÀ, Vicenç (et alii): El derecho a la ciudad: el reto de las Smart cities. Ed. Atelier, Barcelona, 2019

AUBY, Jean-Bernard Le droit de la ville, LexisNexis, Paris, 2016

FONT I LLOVET, T: "El municipio constitucional: balance y perspectivas de reforma", en PENDÁS, B. (dir.) España constitucional (1978-2018) Trayectorias y perspectivas, CEPC, Madrid, 2018, vol. V, pp. 4337 ss.

GIGLIONI, Fabio, "Le città come ordinamento giuridico", in Le istituzioni del federalismo, 1/2018, p. 29 ss.

VELASCO CABALLERO, F.: "El Derecho de las ciudades globales" en: Anuario de Derecho Municipal 2017, IDL-UAM, Madrid, 2018, p. 23 ss.

---

**Ricard Gomà, UAB-IERMB**

## Política y territorio: viejos estados, nuevo municipalismo

Durante las décadas centrales del siglo XX, la escala nacional-estatal mostró en la Europa democrática un claro predominio en las relaciones territoriales de poder. Una organización productiva y de consumo estandarizada, una estructura social de clases, y un sistema de actores anclado en el eje económico, dieron lugar a un modelo político estatista y jerárquico. Las políticas públicas condujeron a un incremento exponencial del gasto: entre 1945 y 1975 las rentas nacionales se duplicaron, pero los

presupuestos públicos se multiplicaron por cuatro. Los estados heredaron, por otra parte, los principios organizativos weberianos, y produjeron desde ellos un esquema burocrático de prestación de servicios a escala masiva.

El municipalismo europeo se forjó en el siglo XX a partir de dos principios de naturaleza diferente: el *funcional* y el *comunitario*. En el primero las instituciones locales configuran *la plasmación del estado en el territorio*: operan en el ámbito estricto de sus competencias y no pueden ampliar de forma autónoma la agenda de políticas (modelo anglo-escandinavo). En el segundo, los municipios configuran *la expresión institucional de la comunidad*: actúan sobre la base del interés colectivo y pueden hacerlo más allá -si es necesario- de atribuciones legales concretas (modelo continental-mediterráneo).

---

¿Cómo impactó en esos dos modelos, a partir de 1945, la lógica de crecimiento de las políticas públicas nacional-estatales?. En la franja noroccidental europea, el desarrollo de modelos de intervención basados en servicios universales generó una gran expansión en la gestión de proximidad. La escasa autonomía municipal en cambio quedó inalterada. Surgió la tensión: ciudades con enormes estructuras de prestación, pero sin capacidad política estratégica. El modelo cristalizó en municipios de gran escala –desligados de identidades vecinales- como vía para incrementar eficacia y eficiencia. En la Europa central y meridional, el modelo bismarckiano/contributivo -nada susceptible de gestión descentralizada- se cruzó con estados muy jerarquizados (Francia) o de tipo federal/regional más que local (Alemania, Italia). La tensión surgía aquí en otros términos: ciudades con autonomía para formular estrategias urbanas, pero muy limitadas en sus capacidades reales de gestión. El modelo cristalizó en un mosaico municipal fragmentado, sobre la base de identidades comunitarias. En síntesis, hasta finales del siglo XX, el gobierno del conflicto social, por medio de políticas públicas, se articuló en torno al estado-nación. La esfera local –en cualquiera de sus modelos- no pudo desarrollar su potencial. *El municipalismo quedó relativamente relegado y las ciudades no protagonizaron, entonces, la expansión de los derechos de ciudadanía.*

Las dinámicas de reestructuración espacial de la política, hacia finales del siglo XX, abrieron un ciclo de fortalecimiento del eje UE/ciudades.

- La europeización se concibió primero como un proyecto de armonización: el establecimiento de un marco único como paraguas normativo de un cierto estado supranacional, a costa del debilitamiento del resto de niveles. Las dificultades de esta perspectiva -debido a su sesgo tecnocrático y poco sensible al pluralismo político y territorial- parecía que iban a producir un proceso pendular de fuerte erosión de la agenda europea. Pero no fue exactamente así: se abrió paso, no sin dificultades, un modelo de redes de gobernanza multinivel. Un esquema en el que

la esfera europea juega papeles relevantes (regulaciones estratégicas y programas-marco), pero sin excluir al resto de ámbitos territoriales. Incluso al contrario: la UE empieza a operar como factor catalizador y palanca de ampliación de las agendas municipales. Se van articulando redes como espacios de interacción de las ciudades con la Unión en cada campo de política pública. El nuevo escenario multinivel operó como ventana de oportunidad hacia el refuerzo de las agendas urbanas de proximidad.

- Los cambios hacia procesos económicos posfordistas, hacia estructuras sociales más heterogéneas, y hacia culturas de pertenencia colectiva más cotidianas, sitúan bajo presión todas las limitaciones de los viejos modelos locales. En el mundo anglo-escandinavo, la redefinición del modelo social pasa en buena parte por dotar al municipalismo de roles estratégicos (la repolitización de la proximidad) y por ampliar su agenda hacia nuevas políticas públicas. En la Europa continental y mediterránea los gobiernos locales escalan sustancialmente su participación en el gasto público (Alemania) o multiplican las cifras de inversión per cápita (España): en estos casos, las (hasta entonces) limitadas agendas urbanas-comunitarias van también adquiriendo fuerza. Esta dinámica de fortalecimiento local implicó cambios adicionales en el esquema de gobernanza multinivel. Se abren paso relaciones algo más reticulares (y algo menos jerárquicas), donde las ciudades comparten agendas urbanas con regiones y estados; donde el municipalismo asume protagonismo en un abanico de políticas más amplio y más interdependientes. Un modelo difícilmente regulable desde parámetros estrictos de racionalidad weberiana y mucho más abierto, en cambio, a lógicas de negociación política y aprendizaje social.

La acumulación de dinámicas *-europeización y fortalecimiento del municipalismo-* implicó a finales del siglo XX un cambio relevante en las geografías institucionales: el viejo estatismo dió paso a un escenario incipiente de *redes políticas multinivel*. No sin dificultades y límites, pero se empezó a recorrer un camino inacabado que, durante las dos últimas décadas ha visto nacer un tiempo nuevo: una época urbana donde el municipalismo global y el derecho a la ciudad aparecen como elementos nucleares en cualquier proceso de reconstrucción de una ciudadanía social para el siglo XXI.

El derecho a la ciudad en el siglo XXI ¿puede heredar el proyecto civilizatorio que el estado de bienestar forjó en el siglo XX?. Y el nuevo municipalismo ¿puede convertirse en su principal agente de construcción?.

En Hábitat III, Quito 2016, se constata que la mayoría de la población mundial es urbana. Las ciudades son hoy la expresión del conjunto de tensiones y retos que cruzan el siglo XXI: tan vulnerables a la especulación como creativas y cooperativas; cargadas de tantas fracturas sociales como fuerza comunitaria; responsables del cambio climático y referentes también de las transiciones ecológicas más avanzadas.

Se hace tangible la hegemonía de lo urbano: las ciudades son el epicentro de la cotidianidad de la mayoría, el espacio donde se organiza la disputa entre el miedo y la esperanza. El **derecho a la ciudad**, como dimensión cotidiana y comunitaria de todos los derechos básicos, gana fuerza como proyecto de reconstrucción de una ciudadanía para el siglo XXI. Se trata de retornar a la esfera local los procesos de avance y mejora colectiva que el siglo XX había situado en los estados. Se dibuja pues el reto de reescribir la justicia social desde la gramática urbana de la proximidad.

En un contexto de crecientes incertidumbres y discontinuidades vitales, donde la cuestión habitacional aparece en el eje de las vulnerabilidades, donde las metrópolis constituyen el núcleo de la economía digital y financierizada, donde la producción urbana de riesgos ambientales adquiere máxima relevancia, las dimensiones del *bienestar de proximidad*, la *justicia espacial* y la *transición ecológica* se convierten en componentes clave de la agenda del derecho a la ciudad. La agenda urbana aparece cruzada por múltiples ejes: la vivienda como activo financiero o como derecho; los barrios como lugares seguros o gentrificables; la ciudad como espacio residencial segregado o cohesionado; los entornos y recursos naturales como mercancías o como elementos de soberanía municipal; las personas y los colectivos como receptores de austeridad o sujetos de cooperación y derechos.

El cambio de época genera condiciones para un modelo de ciudadanía en torno al bienestar de proximidad, la justicia espacial y la transición ecológica urbana. Se trata de un modelo que debería fortalecer, en clave institucional, su dimensión municipalista. El derecho a la ciudad no sólo redefine las políticas públicas, rearticula también la lógica de gobernanza: reubica en el **municipalismo** el conjunto de herramientas para hacerlo posible. Vivimos una crisis de los esquemas clásicos de política y gobierno. La globalización desata realidades y sensaciones de desprotección, y los estados tienden a responder con fronteras excluyentes y repliegue autoritario. Pero avanza también -desde una gramática progresista- la alternativa municipalista: gobiernos de proximidad como ámbitos de empoderamiento colectivo, ampliación democrática y reconstrucción de derechos. Se articula de forma progresiva una esfera local con agendas conectadas a temas estructurales (desigualdades, migraciones, derechos humanos, cambio climático). El municipalismo redibuja -aún de forma incipiente- la geografía de la gobernanza mundial y sus relaciones de poder: los gobiernos locales se convierten en sujetos políticos democráticos frente a los mercados globales y a las fronteras estatales. El municipalismo aparece como proyecto donde articular vínculos con diferencias, comunidad con acogida. El territorio posible de encuentro entre apertura y protección, entre democracia participativa y derecho a la ciudad.

En efecto, el municipalismo adquiere fuerza como espacio institucional de construcción del derecho a la ciudad; como sujeto político en la gobernanza multinivel. Pero los estados pesan demasiado: tanto en la dimensión simbólica como en la sustantiva. Los gobiernos locales se encuentran presionados por inercias históricas: no se sitúan en la

centralidad del reparto de recursos públicos; no se sitúan aún en el núcleo de las relaciones territoriales de poder. Es por ello que cabe plantear, desde la lógica municipalista, un triple reto de cambio en el esquema de gobernanza global.

- A) Empoderamiento.** Aumentar de forma sustancial las capacidades de gobierno en la esfera local. Resulta necesario hacerlo en cuestiones como la acogida de personas migrantes, la transición energética o el control público de alquileres, *policy issues* vinculadas a lo cotidiano donde resulta además probado el fracaso de su abordaje en el ámbito estatal.
- B) Interdependencias horizontales.** Transitar de un esquema *top-down*, de subordinación de las ciudades a los niveles “superiores”, a otro de tipo horizontal donde la escala no implique jerarquía. Se trata pues de articular una gobernanza entre iguales, de soberanías acordadas, como nueva gramática relacional entre ciudades, regiones, estados y ámbitos supranacionales. Significa en la práctica que las ciudades cogobiernen, por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana, los ODS, el Acuerdo Climático de París, o el *social pillar* de la UE.
- C) Scaling out.** Transferir políticas y prácticas urbanas por medio de redes de municipalismo internacional y procesos de *policy learning*. Si hace unas décadas, en una realidad menos compleja se trataba de ‘pensar global y actuar local’; hoy, en un mundo más complejo e interconectado se trata de ‘pensar local y actuar global’ (el espacio digital lo hace factible).

Hay por supuesto en todo ello mucho camino a recorrer, pero se empieza ya a esbozar una geografía internacional de ciudades (CGLU, Eurocities, C-40, Ciudades-refugio, Sharing Cities, Cities for Housing, Fearless Cities...) con vocación de hacer frente a los retos de la era urbana desde agendas potentes, interconectadas y no subordinadas. Como sujetos políticos emergentes.

## Bibliografía

- Barber, B. (2013), *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*, Yale: YUP.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2016), *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icària.
- Blanco, I. Nel.lo, O. (2018), *Barrios y crisis*. València: Tirant lo Blanch.
- Borja, J. Carrión, F. Y Corti, M. (2016), *Ciudades para cambiar la vida*. Quito: Flacso Ecuador.
- Martí, S. González, R. Gomà, R. Ibarra, P. (2018), *MMSS y derecho a la ciudad*. Barcelona: Icària
- Nel.lo, O. (2015), *La ciudad en movimiento*. Madrid: Díaz Pons.
- Olmedo, P. y Endara G. (2017), *Alternativas urbanas y sujetos de transformación*. Quito: FIS
- Sassen, S. (2014), *Expulsions*. Boston: Harvard University Press.
- Sennett, R. (2018) *Building or Dwelling*. Allen Lane Penguin.
- Soja, E. (2014), *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Subirats, J. (2016), *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.