
El poder de las ciudades globales: un análisis comparado de cuatro ciudades iberoamericanas*

Moneyba GONZÁLEZ MEDINA
Profesora Ayudante Doctora de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

La creciente importancia de los retos urbanos ha desembocado en una mayor atención política sobre las ciudades. En este contexto, la cuestión del «empoderamiento urbano» emerge como un asunto de relevancia analítica. Este estudio se aproxima al poder de las ciudades globales analizando cuatro casos del contexto iberoamericano (Buenos Aires, Madrid, México y São Paulo). El objetivo es conocer cuáles son sus principales retos y los recursos con los que cuentan para enfrentarlos. Para ello, se ha diseñado una metodología basada en cinco dimensiones del poder urbano (política, jurídica, económica, organizativa y relacional), incorporadas en un cuestionario administrado a políticos y técnicos. Los resultados no solo ponen de manifiesto las semejanzas y diferencias entre los casos sino los desajustes que, en términos de poder, existen entre ellos. Asimismo, aportan evidencias acerca de la necesidad de iniciar un debate en torno al estatuto institucional de este tipo de ciudades.

Palabras clave: ciudades globales; empoderamiento urbano; gobernanza urbana; Iberoamérica.

* El presente estudio es resultado de un proyecto de investigación promovido por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), en colaboración con la Fundación Alternativas y el Ayuntamiento de Madrid, desarrollado entre los meses de mayo y noviembre de 2018. En él han participado las siguientes investigadoras: Moneyba GONZÁLEZ MEDINA (coord.) y Carmen NAVARRO de la Universidad Autónoma de Madrid; Sonia DE GREGORIO HURTADO de la Universidad Politécnica; Shirley OSPINA de UCCI; Daniel VÁZQUEZ de la Universidad Federal de São Paulo; Paula SALINAS de la Universidad Autónoma de Barcelona y Maitte VILALTA de la Universidad de Barcelona. El informe final puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo/mas-poder-para-la-ciudad-global-una-alianza-iberoamericana-mais-poder-para-a-cidade-global-uma-alianca-ibero-americana>.

ABSTRACT

The increasing relevance of global challenges has resulted in a greater political attention on cities. In this context, the issue of «urban empowerment» arises as a relevant analytical issue. 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). The aim is to understand challenges they face and the available resources to address them. The methodology is based on five dimensions of urban power (political, juridical, economical, organizative, and relational), integrated in a questionnaire administered to technicians and politicians. The results show not only similarities and differences between the cases, but also the mismatch between them in terms of power. They also provide evidence about the need to initiate a debate on the institutional status of these types of cities.

Keywords: global cities; urban empowerment; urban governance; Ibero-America.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. APROXIMACIÓN AL PODER DE LAS CIUDADES GLOBALES: 1. El estatuto institucional de la ciudad global. 2. Las dimensiones del poder de la ciudad: 2.1. Política. 2.2. Jurídica. 2.3. Económica. 2.4. Organizativa. 2.5. Relacional.—III. RETOS Y PODER DE CUATRO CIUDADES GLOBALES IBEROAMERICANAS: UN ANÁLISIS COMPARADO: 1. Los retos de las ciudades: desafíos tradicionales y emergentes. 2. El poder de ciudades iberoamericanas: principales hallazgos: 2.1. Diferencias entre relevancia y presencia de las dimensiones del poder de las ciudades. 2.2. Principales resultados para las cinco dimensiones del poder: 2.2.1. Política. 2.2.2. Jurídica. 2.2.3. Económica. 2.2.4. Organizativa. 2.2.5. Relacional.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN¹

La historia de las ciudades es más antigua que la de muchos Estados. En gran medida, el desarrollo político, económico y cultural de nuestras sociedades no se entendería sin hacer referencia a la democracia ateniense, la ingeniería romana o a las relaciones comerciales de las ciudades hanseáticas. Sin embargo, la consolidación del Estado-nación westfaliano introdujo una nueva geografía del poder, formalizada en base a un territorio, una población, un conjunto de normas y una identidad de alcance nacional. Siglos después, las dinámicas de globalización han llevado a reinterpretar estos presupuestos, también las fronteras políticas y burocráticas en las que tradicionalmente han operado los Estados. En la práctica, ello ha derivado en una nueva relación entre lo local y lo global que ha ido empoderando *de facto* a las ciudades (KATZ y NOWAK, 2018: 64).

¹ Abreviaturas utilizadas: BA: Buenos Aires; MA: Madrid; ME: Ciudad de México; SP: São Paulo.

En este contexto, la «ciudad global» emerge como una nueva forma de ciudad que es característica del siglo XX (CURTIS, 2018). El concepto, acuñado por Saskia Sassen en 1984, está estrechamente relacionado con el debilitamiento de los Estados como consecuencia de la desregulación y apertura de los mercados nacionales. Las ciudades globales son los lugares donde se localizan las finanzas, los servicios especializados, los nuevos sectores multimedia y las telecomunicaciones (SASSEN, 2001; 2005), que se caracterizan por sus conexiones transnacionales, que convierten a este tipo de ciudades en nodos de información, hasta el punto de que «las redes surgidas de ciudades globales se han convertido en el exoesqueleto de la globalización» dando forma y canalizando los flujos globales (CURTIS, 2018: 11). La ciudad global se distingue de otras realidades afines como las «ciudades metropolitanas» o las «grandes ciudades» por su papel estratégico en los procesos de escala mundial (económicos, demográficos, tecnológicos, ambientales, culturales) y por su estrecha interrelación a escala internacional (tanto cooperativa como competitiva), que trasciende la de sus respectivos Estados (VELASCO, 2018: 26).

En este escenario, la cuestión del poder de la ciudad global es un tema analíticamente relevante. Estas ciudades han desarrollado nuevas capacidades y competencias de gobernanza política² que les han permitido «actuar como emprendedores normativos en el establecimiento de agendas globales» (CURTIS, 2018: 12), dando pie a una «revigorización de la política urbana» y a la puesta en marcha de procesos de transferencia de poder a las ciudades³. El poder de las ciudades globales es, sin embargo, más bien una «sutil sensación de poder» que se diferencia del poder centralizado y formal de los Estados. Es un poder asentado «en los mercados y el civismo más que en constituciones o estados. Es multisectorial y está definido por el pragmatismo más que por un rígido partidismo. Y se encuentra entrelazado con los flujos globales de capital, trabajo, productos, ideas y prácticas» (KATZ y NOWAK, 2018: 62). En otras palabras, se trata de un poder reticular (TAYLOR, 2018: 34) basado en la capacidad de aglutinar y coordinar redes, y de unir y dirigir agentes privados y de la sociedad civil para la consecución de una serie de objetivos (CURTIS, 2018: 9-12).

En consecuencia, emerge la cuestión de cómo se mide el poder de estas ciudades. La respuesta llega en forma de índices y de ránquines que permiten hacer comparaciones extensivas. Entre ellos destacan el elaborado por la *Globalization and World Cities Research Network* (GaWC), el *McKinsey Global Institute*, la empresa de consultoría *A. T. Kearney* o el *Institute for Urban Strategies*. Sin embargo, este tipo de aproximaciones

² A través de redes de ciudades transnacionales se fijan posiciones y estrategias de acción colectiva, se comparten y difunden modelos de buenas prácticas y se intercambia el *know-how* para resolver problemas o abordar asuntos de su interés. Todo ello mediante canales informales que dan lugar a una arquitectura de redes de gobernanza capaz de sortear la jerarquía estatal. Por ejemplo, el C40 (integrado por 91 ciudades que representan un 25 por 100 del PIB mundial para la lucha contra el cambio climático). Esta situación ha dado pie a propuestas como la creación de un parlamento global de alcaldes (BARBER, 2013).

³ En Reino Unido se aprobó en 2016 la *Cities and Local Government Devolution Act* y en Italia se constituyeron catorce *Città metropolitane* en 2014 (*Legge 7 aprile 2014 n. 56, «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.»*)

comparten su particular atención a la dimensión económica del poder, atendiendo a criterios de conectividad y atractivo para empresas y personas. La premisa es que el poder de la ciudad global reside, precisamente, en su capacidad de generar valor económico.

A partir de estos presupuestos, el presente trabajo ahonda en la cuestión del poder de las ciudades globales en el contexto iberoamericano con el objetivo de: *i*) conocer cuáles son los principales retos a los que se enfrentan; *ii*) identificar qué recursos estiman necesarios para responder a dichos retos, y *iii*) conocer en qué medida dichos recursos están presentes en los casos analizados. 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 (GONZÁLEZ, NAVARRO, DE GREGORIO, OSPINA, VAZQUEZ, SALINAS y VILALTA, 2018). Para ello, se ha adoptado una noción compleja de poder que incorpora cinco dimensiones (política, jurídica, económica, organizativa y relacional).

Se trata de un estudio de carácter intensivo, desarrollado siguiendo una estrategia de investigación cualitativa consistente en el análisis comparado de cuatro estudios de caso: Buenos Aires, Madrid, Ciudad de México y São Paulo. El criterio de selección ha sido su posición en el *Global Power Cities Index 2017* (GPCI 2017) elaborado por el *Institute for Urban Strategies*⁴ de Japón. Las ciudades latinoamericanas ocupaban los primeros puestos en su área geográfica; mientras que Madrid ha funcionado más como caso de contraste, dado que, aunque está mejor posicionada frente a aquellos, lo está peor con respecto a otras ciudades europeas (por detrás, incluso, de Barcelona). Para la obtención y análisis de la información se han combinado técnicas cualitativas y cuantitativas, a partir de la revisión de fuentes secundarias y la administración de un cuestionario de percepción a políticos y técnicos municipales (en línea, traducido en español y portugués). La selección de los encuestados se realizó siguiendo una técnica reputacional o de «bola de nieve», controlando por el perfil y por el área de actividad (las respuestas provenían tanto de unidades sectoriales como estratégicas dentro de la organización municipal).

En el primer apartado de este trabajo se explora la cuestión del estatuto institucional de la ciudad global y se introduce el marco empleado para abordar el análisis de los cuatro casos. El segundo se dedica al análisis empírico de la información recabada a partir del cuestionario, así como a la exposición de los resultados. En el apartado final se desarrollan las principales conclusiones del estudio. En este sentido, a la hora de interpretar los resultados y extrapolar dichas conclusiones a otros casos, hay que tener en cuenta que se trata de cuatro ciudades globales que, aun compartiendo esta característica, son muy distintas entre sí. Con todo, el análisis de los retos y las dimensiones del poder

⁴ El ranking GCI 2017 ha sido empleado únicamente como criterio para justificar la selección de los casos, sin entrar en consideraciones sobre cómo ha sido construido o en posiciones críticas con respecto a la utilización de este tipo de instrumentos (GAGO, CÓRDOBA y DíEZ, 2017).

arroja conclusiones interesantes que dejan entrever similitudes y diferencias que justifican introducir en la agenda política de nuestro país un debate acerca de la necesidad de «empoderar» a las ciudades para dar una respuesta más adecuada a los desafíos que deben afrontar en la actualidad.

TABLA 1. CASOS DE ESTUDIO: CIUDADES GLOBALES IBEROAMERICANAS

<i>País</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Población ciudad</i>	<i>Población área metropolitana^a</i>	<i>GPCI 2017</i>
Argentina	Buenos Aires	2.890.151	14.706.000	40
Brasil	São Paulo	8.985.339	20.883.000	39
México	C. México	12.176.866	21.340.000	38
España	Madrid	3.221.824	6.221.000	24

Fuente: GONZÁLEZ *et al.* (2018: 18).

^a Datos de población para 2015, obtenidos de «World Urbanization Prospects: The 2018 Revision»: <https://population.un.org/wup/Download/>.

II. APROXIMACIÓN AL PODER DE LAS CIUDADES GLOBALES

1. El estatuto institucional de la ciudad global

La primera idea que hay que tener en cuenta «ciudad global» es un concepto empírico, que no goza de un reconocimiento institucional específico ni despliega efectos jurídicos *per se*. De hecho, como señala VELASCO, «hay que partir del dato empírico de que no todas las ciudades globales (en términos socioeconómicos) son también ciudades o municipios en sentido jurídico» (2018: 31). Sin embargo, los textos normativos sí suelen reconocer otras realidades afines como pueden ser las «grandes ciudades», las «ciudades metropolitanas», las «ciudades capitales» o las «ciudades-estado». En este sentido, el estatuto institucional de las ciudades 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 local⁵, y *e)* las características generales del sistema jurídico (VELASCO, 2018: 32). Por ello, el primer elemento que ayuda a explorar el estatuto institucional de las ciudades objeto de estudio es el concepto de

⁵ El grado de autonomía local y la descentralización del Estado —entendida esta última como la transferencia de «competencias y recursos a los niveles subnacionales de gobierno, entregando (aun en grados relativos y con distintos modelos de coordinación nacional) autonomía política, administrativa y financiera a los entes locales» (GRIN, HERNÁNDEZ y ABRUCIO, 2017: 14)—, emergen como variables clave que ayudan a entender la posición de estas ciudades.

«municipio», que sí despliega efectos jurídicos y permite observar una serie de semejanzas y diferencias entre ellas. Las similitudes se refieren tanto al reconocimiento de la autonomía municipal en sus respectivas constituciones⁶ como al modelo territorial descentralizado de los países en los que se localizan, al tratarse de Estados federales o cuasi federales. Sin embargo, las diferencias emergen cuando se profundiza en el estatuto institucional específico de las ciudades. Las tres ciudades latinoamericanas tienen un estatuto institucional «fuerte», con un reconocimiento de su singularidad en las normas jurídicas de máximo rango. En Buenos Aires, la constitución de la ciudad (1996) le otorga una gran autonomía, hasta el punto de que «ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal» (art. 1). Lo mismo ocurre con São Paulo, a quien la *Ley Orgánica del Municipio de São Paulo* (1990) también reconoce amplios poderes. En Ciudad de México, la reciente reforma política llevada a cabo en el país ha elevado su estatuto institucional al de ciudad autónoma (de hecho, la primera Constitución política de la ciudad ha sido promulgada en 2017, entrando en plenamente en vigor en el mes de septiembre de 2018).

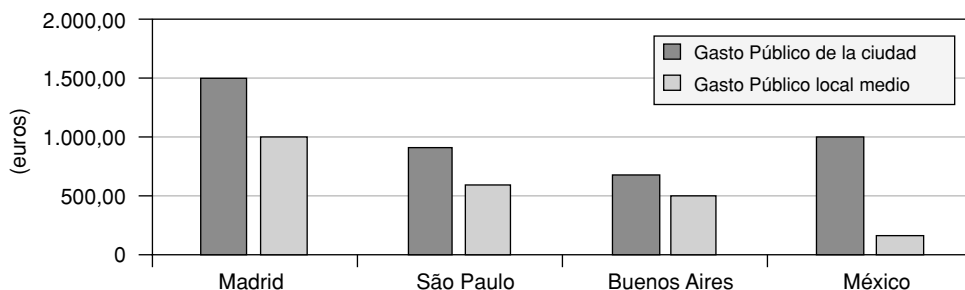
El estatuto institucional de la ciudad de Madrid es más «débil». Su singularidad se reconoce en la *Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, que fue aprobada para responder al hecho de ser el núcleo urbano más poblado de España y la capital del Estado. Ahora bien, «la simple existencia de un estatuto legal especial no es por sí determinante del nivel de autogobierno municipal», 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). Junto a ello, es importante señalar que la posición de los gobiernos municipales españoles 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 Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* y de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* 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 estabilidad.

El segundo elemento considerado es su *modelo de financiación* (en concreto, si cuenta con un modelo específico). La cuestión es relevante en tanto que las ciudades globales (al igual que cualquier gran ciudad) tienen que hacer frente a unas necesidades muy específicas, distintas a las de los municipios de menor tamaño, que se derivan de la elevada concentración de población, los mayores niveles de pobreza y desigualdad, o su elevado nivel de actividad socioeconómica, entre otras razones. Además, prestan servicios a residentes en poblaciones de su entorno o de su área metropolitana. Por tanto, sus

⁶ En Argentina, el art. 123 de su Constitución (1994); el art. 18 de la Constitución de la República Federal de Brasil (1988); el art. 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), y el art. 140 de la Constitución Española (1978).

necesidades de gasto⁷ son necesariamente distintas a las del resto de municipios. Esto se observa en el siguiente gráfico, donde el gasto por habitante de las ciudades analizadas se encuentra en torno a un 50 por 100 por encima del gasto del resto de entidades locales, excepto en la Ciudad de México, donde es cinco veces superior:

GRÁFICO 1. COMPARACIÓN DEL GASTO POR HABITANTE DE LA CIUDAD Y EL RESTO DE MUNICIPIOS. EUROS POR HABITANTE



Fuente: GONZÁLEZ *et al.* (2018: 42).

Esta situación justifica la necesidad de un *régimen de financiación específico* para este tipo de ciudades. Buenos Aires y Madrid, efectivamente, cuentan con una financiación superior a la del resto de municipios del país. Sin embargo, en el caso de Madrid, hay que precisar que, si bien dispone de un régimen especial recogido en su *Ley de Capitalidad*, este no afecta a su modelo de financiación, similar al del resto de municipios de más de 75.000 habitantes. Ahora bien, es igualmente cierto que las transferencias que recibe del Estado son notablemente más elevadas que las del resto de municipios por habitante, si bien esta cantidad no ha sido determinada en base a criterios objetivos de necesidad de gasto. Por su parte São Paulo y Ciudad de México, hasta septiembre de 2018, no disponían de un régimen de financiación diferenciado al del resto de ciudades del país.

Esta primera aproximación permite situar los casos en su contexto institucional, controlando las semejanzas y diferencias entre ellos. El resultado es que los casos latinoamericanos emergen con un estatuto institucional «fuerte» en contraste con el de la ciudad de Madrid, lo que permite plantear la hipótesis de en qué medida un estatuto institucional fuerte posiciona mejor a las ciudades globales en los ránquines dentro de su área geográfica. Para seguir profundizando en esta cuestión, a continuación se desarrollará el marco analítico elaborado para explorar el poder de las ciudades que forman parte del estudio.

⁷ Este tipo de ciudades pueden beneficiarse 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). Sin embargo, ello dependerá de la composición de sus ingresos: aquellas ciudades en las que los gobiernos tienen una amplia capacidad tributaria y sus ingresos dependen poco de las transferencias que reciben de otras administraciones, podrán obtener unos ingresos más elevados.

2. Las dimensiones del poder de la ciudad

El «empoderamiento urbano» —*empowerment*— es un término que en la literatura suele estar asociado tanto a la participación activa de la comunidad local en los procesos decisionales de su territorio —*community-led development*— como a la 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 les afectan sean adoptadas en este nivel de gobierno, sin la supervisión administrativa de otros niveles de gobierno y sin necesidad de pedir autorización al gobierno nacional o regional (PATRICK y SCOTT, 2011; AHMAD y ABU TALIB, 2015: 828; GRIN *et al.*, 2017). A partir de estos presupuestos, el poder puede ser explorado desde dos ámbitos: el poder de la comunidad local (ciudadanía) y el poder del gobierno local (institucional-formal).

El presente estudio se ha circunscrito a este último, mediante el análisis de los marcos institucionales y las percepciones de políticos y técnicos sobre el poder de las ciudades, adoptando una definición de «empoderamiento urbano» como 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 se asienta en una idea intuitiva: para cumplir con las responsabilidades atribuidas por la ciudadanía, es preciso disponer de «autonomía» y «poder». Por ello, el punto de partida es la identificación de los recursos necesarios para que esto ocurra. Asumimos que estos recursos son la influencia política, las normas, el dinero, las estructuras y competencias de gestión, y las relaciones. A partir de este razonamiento se ha adoptado una noción compleja del poder de las ciudades basada en cinco dimensiones: política, jurídica, económica, organizativa y relacional⁸ que han sido representadas en el gráfico de la página siguiente.

Cada una de las dimensiones del poder de las ciudades ha sido definida a continuación.

2.1. Política

El recurso que está en la base de esta dimensión es el reconocimiento de las ciudades como entidades políticas relevantes. Se refiere a la capacidad de influencia del gobierno local en el ámbito político nacional. Dicho de otro modo, esta dimensión refleja el

⁸ La validación de esta propuesta analítica se ha realizado incluyendo la siguiente pregunta en el 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)*. Se entiende que el marco queda validado cuando la valoración media otorgada a cada una de las cinco dimensiones oscila entre 4 y 5, tal y como ha sido el caso.

posicionamiento político de las ciudades dentro del marco nacional y su capacidad de exigir que se les tenga en cuenta. Se descompone en dos subdimensiones 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*—.

GRÁFICO 2. DIMENSIONES DEL PODER URBANO



Fuente: GONZÁLEZ *et al.* (2018: 32).

2.2. Jurídica

El recurso normativo implica tener una autonomía formalmente reconocida para decidir y actuar sobre los asuntos de su territorio. Esta dimensión refleja, por tanto, el estatuto o la posición institucional de las ciudades y qué pueden hacer para intervenir en un determinado ámbito o área de política. Se descompone en dos subdimensiones que son capacidad de decidir de forma autónoma y el alcance de las competencias.

2.3. Económica

Se refiere a los recursos económicos, esto es, a la 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 subdimensiones 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.

2.4. *Organizativa*

Se basa en la estructura y capacidad de gestión como recurso o, dicho de otro modo, es la capacidad de organización y gestión de la ciudad. Refleja la medida en que las ciudades pueden organizar su estructura y el desarrollo de su gestión (estructuras, personal, instrumentos, información, etc.). Se descompone en dos subdimensiones que son la capacidad de organización de su estructura y la capacidad de gestión urbana (planificación, datos, redes, personal).

2.5. *Relacional*

El último de los recursos considerados es el relacional, dado que es especialmente relevante para el tipo de ciudad analizada. Esta dimensión se refiere a la capacidad de relacionarse con otros actores para alcanzar objetivos comunes. 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 subdimensiones que son la capacidad de relación con la ciudadanía local, con otros niveles territoriales y a nivel internacional.

III. RETOS Y PODER DE CUATRO CIUDADES GLOBALES IBEROAMERICANAS: UN ANÁLISIS COMPARADO

El presente apartado se centra en la exploración del poder de las ciudades globales de: Buenos Aires, Ciudad de México, Madrid y São Paulo, a partir de la información recabada de los 42 cuestionarios recibidos⁹. Las respuestas ofrecen datos de percepción acerca de cuáles son los principales retos a los que se enfrentan y su poder para tomar decisiones y transformarlas en acciones dirigidas alcanzar sus metas en todos los asuntos de interés propio. Los principales resultados serán expuestos a continuación.

1. Los retos de las ciudades: desafíos tradicionales y emergentes

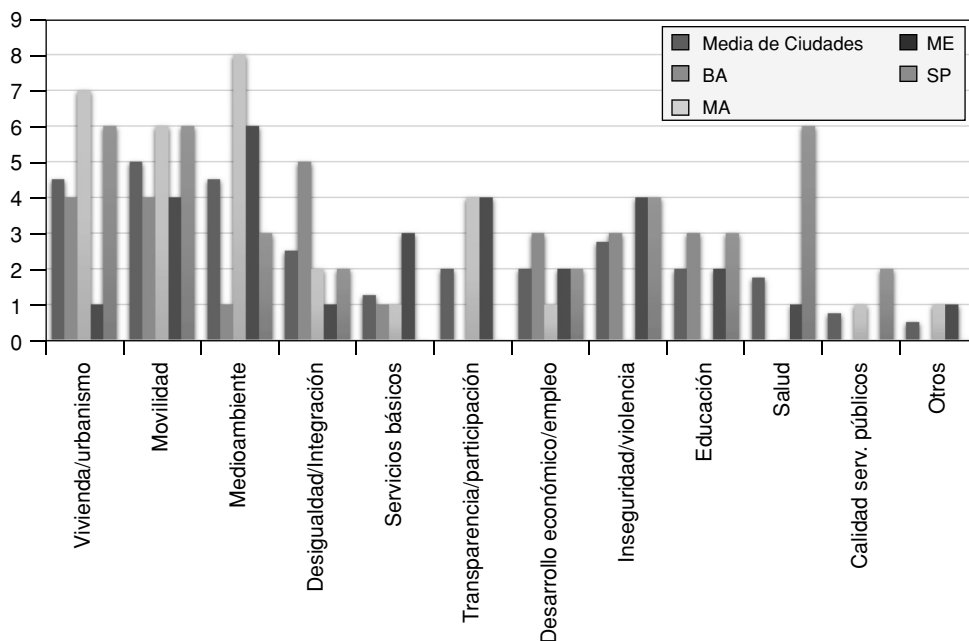
La literatura reconoce que las ciudades globales se enfrentan a retos asociados a su «singularidad económica» como, por ejemplo, la dramática desigualdad económica que las fragmenta, el aumento extremo de los precios inmobiliarios o la intensificación de los flujos migratorios (VELASCO, 2018: 27). En el caso de las ciudades estudiadas, sus

⁹ Se ha cumplido con el objetivo de obtener diez respuestas por caso (cinco técnicos y cinco de políticos). De São Paulo se recibieron doce cuestionarios.

principales retos en términos agregados son, por este orden, la *movilidad* (tráfico, transporte), seguido de la *vivienda/urbanismo* (gentrificación, densificación, desequilibrios territoriales) y el *medioambiente* (crecimiento sostenible, cambio climático, calidad del aire, contaminación, residuos), ambos en la misma medida.

Al entrar en el detalle de los casos observamos, sin embargo, que Madrid destaca por la mayor intensidad con la que se manifiestan estos retos frente al resto de ciudades (atendiendo al número de menciones que han recibido). El *medioambiente* aparece como el reto más importante para Madrid y Ciudad de México; mientras que la *desigualdad y la integración* sería el reto más importante para Buenos Aires y la *salud* para São Paulo. 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 Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo comparten los retos de la *educación* y la *inseguridad/violencia*, ausentes en el caso de Madrid, constituyendo una de las grandes diferencias entre el contexto latinoamericano y europeo.

GRÁFICO 3. RETOS URBANOS EN LAS CIUDADES ANALIZADAS

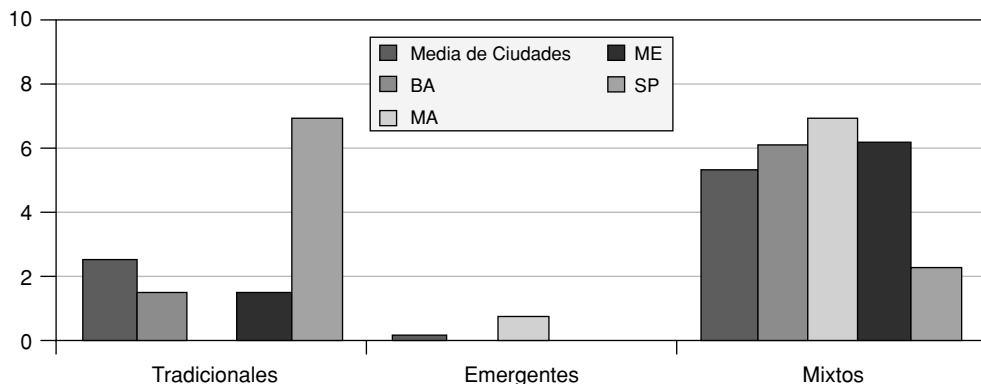


Fuente: GONZÁLEZ *et al.* (2018: 22).

El gobierno de las ciudades globales se enfrenta a retos que «van más allá del provisiónamiento de servicios públicos tradicionales y esenciales» (VELASCO, 2018: 27). Esto

se confirma al pedir a los encuestados 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). El resultado es que la mayoría de los retos son calificados como *mixtos*, lo que evidenciaría 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. En este sentido, se observan grandes diferencias entre los casos que pueden deberse al distinto desarrollo de su Estado del Bienestar. De hecho, São Paulo es el único caso donde la calificación dominante es de *tradicionales*. Por el contrario, Madrid destaca por calificar gran parte de sus retos como *emergentes*.

GRÁFICO 4. TIPOLOGÍA DE RETOS URBANOS EN LAS CIUDADES ANALIZADAS



Fuente: GONZÁLEZ *et al.* (2018: 23).

Este resultado justificaría la necesidad de abrir un debate en torno a la adecuación de los marcos institucionales y los recursos de las ciudades para dar respuesta a estas nuevas demandas, pues 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.

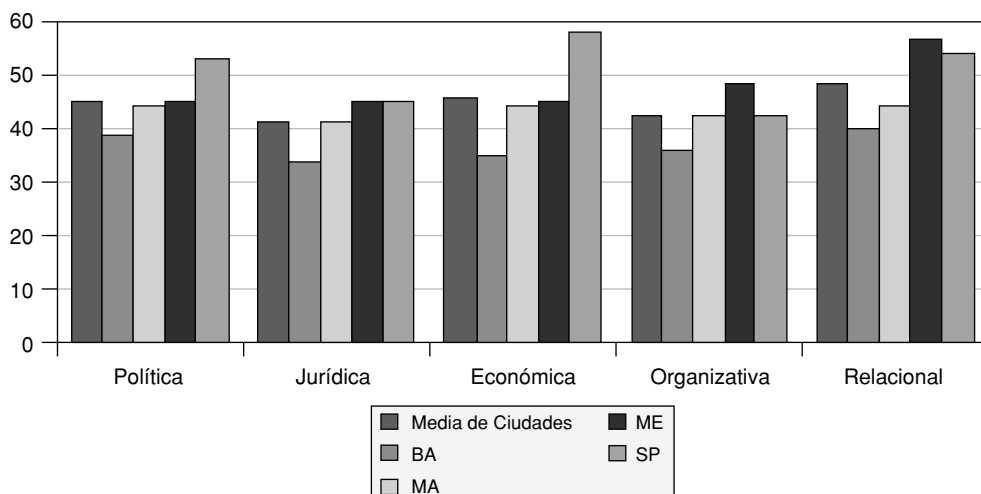
2. El poder de ciudades iberoamericanas: principales hallazgos

Tras la identificación de los retos, este apartado se centra en el análisis pormenorizado de las dimensiones del poder en los casos. En primer lugar, se abordan los parámetros de *relevancia* y *presencia* de cada una de las dimensiones, así como la diferencia que existe entre ellos. A continuación, se entra en el detalle de cada una de las cinco dimensiones del poder, comentando los principales hallazgos.

2.1. Diferencias entre relevancia y presencia de las dimensiones del poder de las ciudades

El primer parámetro analizado es la *relevancia*, que se refiere al peso otorgado por las personas encuestadas a cada una de las cinco dimensiones del poder de las ciudades. El análisis agregado revela un dato muy interesante: la dimensión más importante es la *relacional*, por encima de la económica y la jurídica que serían las más clásicas y, por tanto, esperables. Se pone de manifiesto así que, para este tipo de ciudades, las relaciones son un factor fundamental de poder. Por orden de importancia le seguirían la dimensión *económica* y la *política*. En el conjunto, las menos relevantes serían la *organizativa* y *jurídica*.

GRÁFICO 5. RELEVANCIA DE LAS DIMENSIONES DEL PODER URBANO

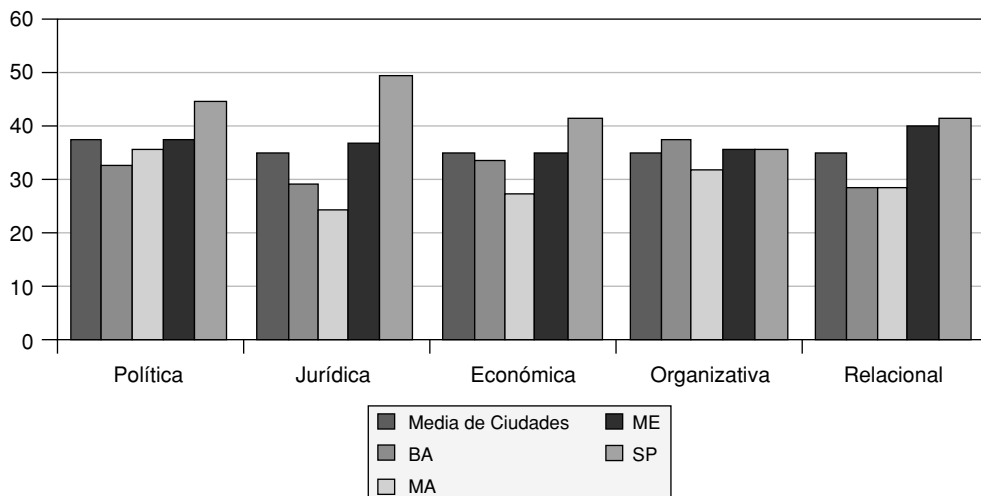


Fuente: GONZÁLEZ *et al.* (2018: 34).

Entrando en el detalle de los casos, junto a la *relacional*, la dimensión más relevante tanto para Buenos Aires como para Madrid es la *política*. En el caso de Ciudad de México es la *organizativa*. Pero São Paulo presenta un comportamiento algo diferente, al igual que hizo en la pregunta anterior referida a la tipología de los retos. Para esta ciudad la dimensión más relevante es la *económica*, seguida de la *relacional*. Este resultado es coherente con la calificación otorgada a sus retos (fundamentalmente, *tradicionales*), lo que pondría de manifiesto déficits en el nivel de desarrollo de los servicios básicos, así como de recursos económicos para su provisión.

El segundo parámetro analizado es la *presencia*, que hace referencia a la medida en que las personas encuestadas perciben el poder real de las ciudades en cada una de las cinco dimensiones. Los resultados se reflejan en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 6. PRESENCIA DE LAS DIMENSIONES DEL PODER URBANO



Fuente: GONZÁLEZ *et al.* (2018: 35).

En términos agregados, se observa que la dimensión más presente es la *política*. El resultado no sorprende, en tanto que tres de los cuatro casos son capitales de países y todas son ciudades «globales», lo que constituye un indicador de que se trata de ciudades influyentes. Las restantes dimensiones presentan aproximadamente los mismos valores para el conjunto de los casos. Sin embargo, al observar el detalle hay resultados diversos. Para Buenos Aires, la dimensión más presente es la *organizativa*, para Madrid la *política*, para Ciudad de México la *relacional* y para São Paulo la *jurídica*.

Por otro lado, se ha comparado el *diferencial* entre *relevancia* y *presencia*, que permite conocer cuál es el desajuste entre el poder que se cree que se debería tener y el que se cree que se tiene. Lo primero que llama la atención es que el diferencial¹⁰ agregado es negativo para todas las dimensiones, siendo mayor para la *relacional* (-46) y menor para la *jurídica* y *organizativa* (-28). No obstante, hasta cierto punto es un resultado comprensible, dado que lo normal es que se aspire en términos abstractos a

¹⁰ El desajuste se mide con el indicador *diferencial* (Dif), que se calcula restando al valor en la pregunta 3 (relevancia) el valor de la pregunta 4 (presencia) para cada una de las dimensiones. En la tabla 2, la primera columna indica el valor correspondiente a *presencia* (Pres), mientras que la *segunda* incorpora el diferencial. De este modo, para obtener el valor de *relevancia* bastaría añadir al valor de la primera columna (presencia) el valor de la segunda (diferencial). Por ejemplo, en Buenos Aires: *presencia* de la dimensión Política (33), *relevancia* de la dimensión Política (33 + 6 = 39). Los valores se calculan multiplicando el número de respuestas para cada valor de la escala (1-5).

más (relevancia) de lo que se cree que se tiene (presencia). Ahora bien, si se atiende al *diferencial acumulado* (suma de valores diferenciales), resulta significativo el caso de Madrid, que presenta un desajuste de -65 (particularmente en la dimensión jurídica y económica), seguida a distancia de 28 puntos del siguiente caso: Ciudad de México. En el extremo opuesto estarían Buenos Aires y São Paulo donde el desajuste es menor (-23), presentado un mayor equilibrio entre la expectativa (relevancia) y el poder real (presencia). Una explicación de estos resultados podría ser el nivel de desarrollo del estatuto institucional de estas ciudades. En la siguiente tabla se resumen los resultados obtenidos:

TABLA 2. DIFERENCIAL ENTRE RELEVANCIA Y PRESENCIA DE LAS DIMENSIONES DEL PODER URBANO

Dimensiones	Agregado		BA		MA		ME		SP	
	Pres.	Dif.	Pres.	Dif.	Pres.	Dif.	Pres.	Dif.	Pres.	Dif.
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 acumulado			23		65		37		23	

Fuente: elaboración propia, a partir de GONZÁLEZ *et al.* (2018: 35).

2.2. Principales resultados para las cinco dimensiones del poder

2.2.1. Política

Los resultados muestran, en primer lugar, que hay una percepción mayoritaria en términos agregados de que existe un *reconocimiento de la singularidad* de la ciudad a nivel político. Entendemos que en ello influye el hecho de que las ciudades analizadas sean «ciudades capitales», «ciudades-estado» o, en definitiva, «ciudades globales», lo que las colocaría en una posición diferente frente a otras realidades urbanas. Dicho reconocimiento es inequívoco en los casos de São Paulo y Buenos Aires, donde la singularidad está blindada en la Constitución (de 1988 y 1994, respectivamente). Respecto a Ciudad de México es importante señalar que el cambio de su estatuto jurídico como ciudad autónoma es muy reciente, a partir del *Decreto de Reforma Constitucional DOF 29 de enero de 2016* y la nueva constitución de la Ciudad de México, aprobada el 5 de febrero de 2017 y en vigor desde el 17 de septiembre de 2018. Por último, como cabría esperar

tras el análisis de su estatuto institucional, Madrid constituye un caso diferente, con opiniones divididas a partes iguales sobre este aspecto. Ello pone en evidencia que se trata de una cuestión sobre la que no hay una percepción unívoca y sobre la que, además, la opinión está muy polarizada.

TABLA 3. RECONOCIMIENTO DE LA SINGULARIDAD URBANA

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

Fuente: GONZÁLEZ *et al.* (2018: 36).

En segundo lugar, la percepción sobre la *defensa de intereses* o actividad de *lobbying* de estas ciudades es muy dispar y pocas veces se identifica con claridad un agente que desempeñe específicamente esta función¹¹. En este sentido, Madrid constituye la excepción, puesto que las personas encuestadas reconocen de forma mayoritaria a la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP). En este mismo sentido, en São Paulo se hace mención al *Frente Nacional de Prefeitos* y a la *Confederação Nacional dos Municípios*. Los casos de Buenos Aires y Ciudad de México no reconocen a un ente específico. La *capacidad de influencia* atribuida a estas entidades en el sistema político está entre 3 y 2 (donde 5 es muy alta y 1 muy baja), lo que apunta que su relevancia es medianamente baja.

2.2.2. Jurídica

En términos agregados, los encuestados señalan que las ciudades tienen una alta *autonomía jurídica* (valor = 4); sin embargo, entrando en el detalle de los casos, en Madrid presenta nuevamente división de opiniones. En el caso español, es importante contextualizar la respuesta en un escenario de relaciones intergubernamentales en el que los niveles territoriales dominantes son el nacional y el autonómico. En este sentido, se observa que el mayor o menor grado de intervención de los gobiernos supramunicipales efectivamente condiciona el nivel real de autogobierno de una ciudad global (VELASCO, 2018: 28). Además, es importante señalar que las ciudades de Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo tienen reconocido poder legislativo, por

¹¹ 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 en su país. El indicador es el número de menciones.

lo que su estatuto institucional es más bien el de una «ciudad autónoma». Por lo que se refiere a la *suficiencia de las competencias*, el valor más frecuente es 4, pero de nuevo Madrid tiene un comportamiento distinto en el grupo de ciudades, con respuestas muy polarizadas.

2.2.3. Económica

En primer lugar, las respuestas relativas a la *suficiencia* de recursos económicos de que disponen las ciudades para afrontar los retos urbanos señalan que el nivel es bajo o muy bajo (43 por 100). Estas respuestas están especialmente concentradas en los casos de Ciudad de México y São Paulo. En contraste, el 36 por 100 opina que el nivel de recursos es alto o muy alto, fundamentalmente en Buenos Aires seguida, aunque en menor medida, de Madrid.

En relación con la *autonomía*¹² *para decidir sobre los ingresos y los gastos*, las ciudades tendrían mayor grado de autonomía por el lado del gasto (con un 57 por 100 de respuestas concentradas en los valores 4 y 5) que por el del ingreso (38 por 100). Tal y como se observa en la tabla de la página siguiente, estos porcentajes estarían muy condicionados, sin embargo, por el caso de Buenos Aires, donde la autonomía por ambos lados es elevada. Por el lado del *gasto*, le seguiría en grado de autonomía São Paulo, Ciudad de México y, finalmente, Madrid. Por el lado de los *ingresos*, Madrid aglutina un elevado número de respuestas en el valor 2 (que se corresponde con una valoración baja). Le siguen en esta calificación São Paulo y Ciudad de México.

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

¹² Respecto a la descentralización del gasto y el ingreso, al analizar el destino por programas del gasto realizado por las ciudades, se observa que Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo dedican más de la mitad del presupuesto se observa que más de la mitad del presupuesto se destina a funciones vinculadas con el Estado del Bienestar (educación, salud, promoción y acción social, entre otros). En contraste, Madrid dedica más del 40 por 100 de su presupuesto de gastos 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 por 100 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 por 100 de su presupuesto (GONZÁLEZ *et al.*, 2018: 45).

TABLA 4. AUTONOMÍA PARA DECIDIR SOBRE INGRESOS Y GASTOS

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

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

Fuente: GONZÁLEZ *et al.* (2018: 46).

2.2.4. Organizativa

En relación con la *estructura organizativa*, la percepción generalizada para el conjunto de los casos es que es el nivel de autonomía es alto o muy alto. Ahora bien, al entrar en el detalle de cada caso, Madrid aparece con valores ligeramente inferiores en comparación con las ciudades latinoamericanas. Entre las razones que limitan esta autonomía se ha señalado la tasa de reposición y el Plan Económico y Financiero.

En cuanto a la autonomía sobre la *prestación de servicios*, los valores más frecuentes se ubican en el nivel medio o alto. Los casos tienen un comportamiento relativamente homogéneo, aunque el 30 por 100 de las personas encuestadas en Madrid le asignan

un nivel bajo¹³. Por otra parte, los casos coinciden en dos aspectos. En primer lugar, en que la *modalidad de gestión* directa por el propio ayuntamiento es la que, a tenor de las respuestas, se utiliza en mayor medida. Y en segundo, en que hay una muy baja utilización de la prestación de servicios a través de una asociación de municipios. Ello que podría explicarse por el tamaño de este tipo de ciudades. A nivel de casos, es interesante señalar que en Madrid destaca la modalidad de gestión a través de empresas privadas; mientras que en São Paulo lo hace la prestación a través de una asociación de la sociedad civil.

El balance que se hace sobre las *capacidades del personal* de la administración para afrontar sus retos apunta, de forma abrumadora, a que es necesario desarrollar nuevas capacidades, si bien en términos generales se le reconoce al personal un elevado nivel de capacitación técnica. En cuanto a las *habilidades necesarias*, la 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.

Por último, en todos los casos hay *estructuras para la detección de problemas* (observatorios, agencias de evaluación, unidades de planificación estratégica, etc.). Pese a ello, el 48 por 100 de las respuestas indica que la toma de decisiones no está basada en los datos proporcionados por estas estructuras. En cuanto a los *instrumentos de programación*, en el conjunto de los casos emerge que la planificación estratégica se ha generalizado como instrumento de planificación (no normativo) en este tipo de ciudades. Buenos Aires cuenta con el *Plan Estratégico Participativo BA 2035* o el *Roadmap BA 2027*, entre otros. En Madrid 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 Ciudad de México se hace referencia al *Plan General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México 2013-2018*, al igual que en São Paulo, donde se menciona el *Plano Diretor Estratégico* (PDE). En este sentido, llama la atención las pocas menciones a instrumentos de planificación urbanística. También que Madrid sea el único caso en el que se hace una referencia explícita a la «localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible». Probablemente lo anterior se deba a que la planificación estratégica es un instrumento mucho más ágil, que permite programar en contextos altamente complejos y dinámicos, a partir de la determinación de una serie de objetivos y de pactos con diversos actores para alcanzarlos.

¹³ De las respuestas abiertas emerge que el marco regulatorio es inadecuado, bien porque en la práctica se prestan más servicios de los estrictamente reconocidos en sus competencias —la ciudad podría asumir la prestación de más servicios con recursos propios— o bien porque no ayuda a la prestación de estos.

2.2.5. Relacional

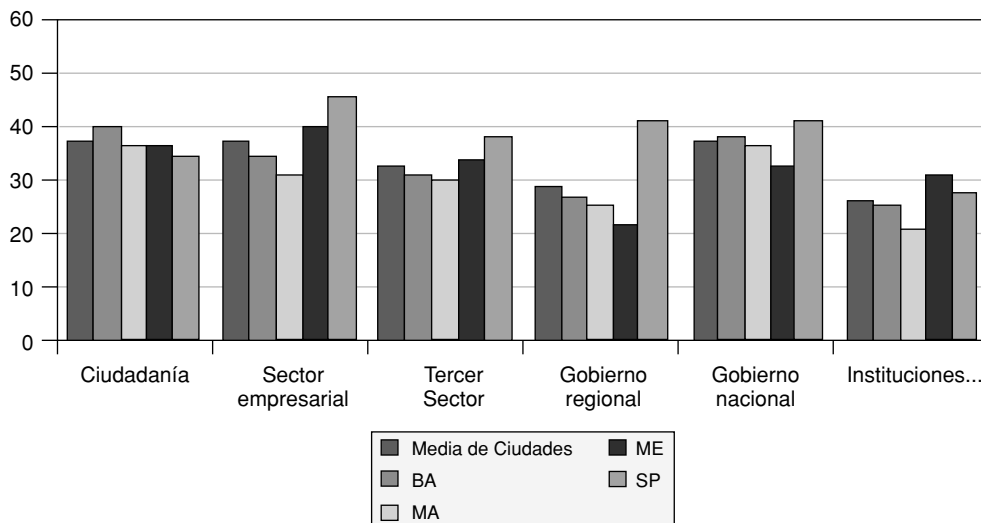
Es la dimensión referida a la capacidad de relacionarse con otros actores para alcanzar objetivos comunes, teniendo en cuenta las relaciones con la ciudadanía local, otros niveles territoriales y a nivel internacional. Como se ha señalado, esta dimensión ha sido considerada, en el conjunto de los casos, como la más «empoderadora». Por lo que se refiere a la *relación con la ciudadanía local*, en todos los casos existen mecanismos formalizados de participación ciudadana en la toma de decisiones que enmarcan las políticas locales (herramientas digitales —p. ej., *Decide Madrid*—, consejos consultivos, foros de distrito, etc.), entre las que destacan las estrategias de gobierno abierto y los presupuestos participativos.

En cuanto a su *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 a través de consorcios, convenios, etc. Sin embargo, son las relaciones a nivel internacional las especialmente relevantes para este tipo de ciudades (VELASCO, 2018). De hecho, el mecanismo más utilizado es la integración de las ciudades en redes municipales transnacionales, observándose que todas las analizadas lo utilizan ampliamente¹⁴. 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 de ciudades son muy variados, si bien han ido ganando peso la lucha contra el cambio climático y el desarrollo sostenible.

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 y al gobierno nacional como los agentes que se perciben con mayor capacidad de ejercer dicha influencia. Si se atiende a los resultados por caso, el sector empresarial aparece en primer lugar en Ciudad de México y São Paulo, mientras que en Madrid y Buenos Aires lo hace la ciudadanía. Hay que precisar que el gobierno nacional compartiría esta posición con la ciudadanía para el caso de Madrid, lo que podría ser un indicio de centralización¹⁵. Sin embargo, São Paulo destaca, justamente, por lo contrario, ya que se hace referencia a las relaciones multinivel de cooperación.

¹⁴ Por ejemplo, las cuatro ciudades están integradas en C40, ICLEI, CGLU y UCCI.

¹⁵ De hecho, en las respuestas abiertas se hace referencia a la dependencia hacia el Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 7. INFLUENCIA DE LOS DISTINTOS AGENTES SOBRE EL GOBIERNO DE LA CIUDAD

Fuente: GONZÁLEZ *et al.* (2018: 54).

IV. CONCLUSIONES

Este estudio ha explorado la posición de cuatro ciudades globales en el entramado de los sistemas políticos de los que forman parte, así como su poder a través de las percepciones de sus técnicos y políticos con el objetivo de conocer los principales retos a los que se enfrentan; identificar los recursos que estiman necesarios para responder a esos retos; y comprobar en qué medida cuentan con dichos recursos. Partiendo del concepto de empoderamiento de la ciudad como eje desde el que construir el análisis, se ha planteado una noción compleja de poder compuesta por cinco dimensiones —política, económica, jurídica, organizativa y relacional—. Su aplicación a los casos de Buenos Aires, Madrid, Ciudad de México y São Paulo ha permitido no solo explorar su realidad sino también conocer en qué medida disponen de suficiencia en autonomía y medios para poder alcanzar sus objetivos.

Desde un punto de vista sustantivo, los retos urbanos que de forma generalizada señalan como prioritarios las ciudades tienen que ver con la movilidad, la vivienda/urbanismo y el medioambiente, que aparecen ahora transformados en «*wicked problems*» (GONZÁLEZ y HUETE, 2018) de complejo abordaje. A pesar de esta coincidencia, hay algunas especificidades en relación a São Paulo, donde la salud ha sido señalado como otro de los grandes retos, y Buenos Aires, donde la desigualdad/integración aparece como el reto más importante. Por otra parte, hay que señalar que la mayoría de los retos son calificados como «mixtos», evidenciando 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. Este resultado aconseja un debate sobre la adecuación de los marcos institucionales y recursos de las ciudades para dar respuesta a esos nuevos desafíos o demandas, en tanto que 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.

Por lo que se refiere a las dimensiones del poder urbano, se pone de manifiesto que la dimensión más relevante es la *relacional*. Este dato es consistente con el tipo de ciudad analizada, ya que una de las características que la definen es su capacidad de interrelación. Sin embargo, ello nos lleva a plantear si tendríamos el mismo resultado en el caso de ciudades de menor tamaño. Por orden de importancia, le seguiría la dimensión política y la económica; mientras que las menos relevantes son la organizativa y la jurídica (gráfico 5). Sin embargo, al analizar la percepción de *presencia* de cada una de las dimensiones en los casos (gráfico 6), la dimensión más presente es la *política*. El resultado es el mismo al comparar estos datos con los de la tabla 5¹⁶, la dimensión más importante vuelve a ser la *relacional*, validando la idea anterior de que, en contexto globalizado y para este tipo de ciudades, las relaciones son un factor fundamental de poder.

TABLA 5. COMPARATIVA DEL PODER DE LAS CIUDADES:
SÍNTESIS DE RESULTADOS

<i>Dimensiones</i>	<i>Agregado</i>	<i>BA</i>		<i>MA</i>		<i>ME</i>		<i>SP</i>	
Política	0,79	+	0,82	-	0,62	+	0,82	+	0,91
Jurídica	0,85	+	0,89	-	0,78	+	0,87	+	0,87
Económica	0,55	+	0,72	-	0,50	-	0,48	-	0,49
Organizativa	0,78	+	0,80	-	0,74	+	0,80	=	0,78
Relacional	0,86	+	0,94	-	0,77	-	0,78	+	0,94
Índice sintético (\bar{X})			0,83		0,68		0,75		0,80

Leyenda: - (por debajo del valor agregado); = (coincidencia); + (por encima del valor agregado).

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de GONZÁLEZ *et al.* (2018: 68 y ss.)

Por otra parte, la necesidad de dotar de recursos y autonomía financiera a este tipo de ciudades aparece como un tema central. De hecho, la dimensión económica es la que presenta el valor más bajo para todos los casos. La literatura confirma que se trata de un problema recurrente, en tanto que este tipo de ciudades prestan los mismos servicios que

¹⁶ Es importante señalar que los datos de la tabla 5 recogen el resultado sintético de los valores de los distintos ítems definidos para cada una de las dimensiones, mientras que en el gráfico 6 solo recoge la valoración de un único ítem: P4. ¿En qué grado considera que se manifiesta cada una de las dimensiones anteriores en el contexto de su país/ciudad? Escala: Muy baja (1), Baja (2), Suficiente (3), Alta (4), Muy alta (5).

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, 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. A ello se añade toda una serie de externalidades negativas de orden medioambiental.

En el caso de las ciudades analizadas se ha comprobado que su gasto se encuentra en torno a un 50 por 100 por encima del gasto del resto de entidades locales, excepto en la Ciudad de México, donde es cinco veces superior al del resto de municipios. En este sentido, cabe señalar que la capacidad de las ciudades para llevar a cabo las distintas políticas puede verse muy limitada si son altamente dependientes de las transferencias intergubernamentales para financiar sus gastos. Por ello, cuanto mayor peso tengan los impuestos e ingresos propios entre los ingresos de una ciudad, y mayor poder de decisión tengan las ciudades sobre estos ingresos, mayor será su autonomía y poder para responder a las necesidades y demandas de sus ciudadanos.

En síntesis, en la comparativa de los casos, Buenos Aires es la ciudad con más poder, seguida de São Paulo, Ciudad de México y Madrid. El elemento que comparten las ciudades latinoamericanas es un estatuto institucional «fuerte». En el conjunto, Madrid constituye un caso singular con una puntuación inferior a la media agregada en todas las dimensiones de poder. Los datos generados la señalan, por tanto, 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 poder que considera que posee y el nivel que se considera óptimo para el desarrollo de las metas de la ciudad (tabla 2), lo que supone una manifestación de la presencia de cortapisas para que pueda por sí misma desarrollar todo su potencial.

En definitiva, este estudio ha abordado la cuestión del poder de las ciudades globales a través de una propuesta analítica propia, que ha permitido profundizar y comparar de forma sistemática cuatro casos muy diferentes entre sí. Por un lado, los resultados aportan evidencias acerca de las limitaciones que tienen estas ciudades para afrontar sus retos. Por otro, también apuntan a la emergencia de un «nuevo localismo», especialmente asociado a las ciudades globales, entendido como «un nuevo paradigma [...] acerca de cómo y dónde se utiliza el poder para solucionar los problemas de la sociedad moderna. El poder se desplaza hacia abajo, desde el plano nacional hasta las ciudades y comunidades locales; lo hace horizontalmente desde el Gobierno en solitario hasta la red de dirigentes públicos, privados y ciudadanos que de modo natural actúan en tales lugares; y se mueve globalmente, de ciudad en ciudad, por los circuitos del capital, el comercio y la innovación» (KATZ y NOWAK, 2018: 60).

Por último, todo lo anterior nos lleva a plantear la necesidad de abrir un debate en el que se aborde seriamente la cuestión del estatuto institucional de las ciudades en

nuestro país, especialmente de aquellas que tienen la consideración de «globales». Los datos recabados ponen de manifiesto que el caso español constituye una anomalía en términos urbanos, hecho que también se evidencia, por ejemplo, en el bajo número de áreas metropolitanas formalmente constituidas hasta la fecha. Hasta entonces, las ciudades seguirán desarrollando vías alternativas para llevar a cabo sus políticas, cada vez más conscientes de que «si las ciudades son capaces de crear una red de replicación de soluciones por encima de las fronteras regionales y nacionales, su poder se convertirá en un poder global» (KATZ y NOWAK, 2018: 65).

V. BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, M. S., y ABU TALIB, N. B.: «Empowering local communities: decentralization, empowerment and community driven development», *Qual Quant*, 49, 2015, pp. 827-838.
- BARBER, B. R.: *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, New Haven, 2013.
- CURTIS, S.: «Las ciudades globales y el futuro del orden mundial», en VV.AA., *El poder de las ciudades*, La Vanguardia Ediciones, S. L., Barcelona, 2018, pp. 6-13.
- GAGO GARCÍA, C.; CÓRDOBA ORDÓÑEZ, J., y DíEZ PISONERO, R.: «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), 2017, p. 354.
- GONZÁLEZ MEDINA, M.; NAVARRO, C.; DE GREGORIO HURTADO, S.; OSPINA, S.; VÁZQUEZ, D.; SALINAS, P., y VILLALTA, M.: *Más poder para la ciudad global: una alianza Iberoamericana / Mais poder para a cidade global: uma aliança Ibero-americana*, 95/2018, Documentos de trabajo OPEX, Fundación Alternativas, Madrid, 2018.
- GONZÁLEZ MEDINA, M., y HUETE GARCÍA, M. A.: «El cambio climático en el marco de las políticas de desarrollo urbano», en S. GALERA RODRIGO y M. GÓMEZ ZAMORA (coords.), *Políticas locales de clima y energía. Teoría y práctica*, INAP, Madrid, 2018, pp. 311-338.
- GRIN, J. E.; HERNÁNDEZ BONIVENTO, J., y LUIZ ABRUCIO, F. (eds.): *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, CLAD, Universidad Autónoma de Chile, 2017.
- KATZ, B., y NOWAK, J.: «El nuevo localismo: las ciudades estadounidenses ante los desafíos que Washington es incapaz de resolver», en VV.AA., *El poder de las ciudades*, La Vanguardia Ediciones, S. L., Barcelona, 2018, pp. 58-65.
- PATRICK, W. O., y SCOTT, F.: *Decentralization in Developing Countries. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, 2.^a ed., Taylor & Francis, London, 2011, pp. 498-503.
- SASSEN, S.: *The global city*, Princeton University Press, New York, 2001.
- «The Global City: Introducing a Concept», *Brown Journal of World Affairs*, 11, 2005, pp. 27-43.
- SLACK, E.: *Financing large cities and metropolitan areas*, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, 3, 2011.
- TAYLOR, P.: «Las redes de las ciudades», en VV.AA., *El poder de las ciudades*, La Vanguardia Ediciones, S. L., Barcelona, 2018, pp. 34-41.
- VELASCO CABALLERO, F.: «El Derecho de las ciudades globales», *Anuario de Derecho Municipal* 2017, 11, 2018, pp. 23-40.
- VV.AA.: *El poder de las ciudades*, La Vanguardia Ediciones, S. L., Barcelona, 2018.