

Giovanni Allegretti

Investigador sénior, Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coimbra

I. Introducción

Aunque el municipalismo internacional no es un fenómeno nuevo, aún sigue pendiente su reconocimiento. A lo largo de las últimas décadas, el aumento de los índices de urbanización (hasta un 50% en 2007, véase CGLU, 2016), la restructuración de los marcos jurídicos de descentralización en muchos países, además de la nueva función de las autoridades locales como motores y garantes del desarrollo local, han convertido a las ciudades en importantes protagonistas políticos.

El inicio del nuevo milenio se caracterizó por dos tendencias divergentes, aunque complementarias: por una parte, la tendencia de las redes, que promueven el reconocimiento de las ciudades como agentes políticos y diplomáticos fundamentales, a fusionarse con el propósito de fortalecer su posición frente a los estados y a las Naciones Unidas; y, por otra, la de las nuevas redes temáticas, que fomentan el aprendizaje entre homólogos, los experimentos piloto y el intercambio de conocimientos, a crecer y multiplicarse tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Como señaló Marx (2008), las redes de ciudades han pasado casi inadvertidas como materia de estudio significativa, a pesar de su creciente importancia en la elaboración de códigos de buenas prácticas y el planteamiento de debates en torno al cambio climático y a la gobernanza multinivel (Taylor y Derudde, 2015; Le Galès, 2002). Sin duda, esta cuestión merece más atención, especialmente desde perspectivas interdisciplinarias como la Teoría del Actor-Red, que han enriquecido las Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas (Acuto, 2014; Cudworth y Hobden, 2013). Estudiar las redes de ciudades desde esta perspectiva podría contribuir a acabar con los binarios políticos tradicionales (democrático-autocrático, rural-urbano, etc.) y mejorar la comprensión de su transformación continua y su naturaleza «material-semiótica» (en donde las relaciones son, al mismo tiempo, materiales –entre cosas– y semióticas –entre los conceptos sobre los que trabajan–), así como de los efectos de la tecnología sobre ellas (Barrinha y Renard, 2017).

En cuanto al discurso de muchas de las redes de ciudades, la necesidad declarada de abrir los procesos municipales a los ciudadanos parece estar ganando importancia.

En el inicio del nuevo milenio, ciertos acontecimientos de ámbito global, como el Foro Social Mundial (FSM), lograron congregarse a redes informales de autoridades regionales y locales que concedían gran importancia a tomarse en serio la participación ciudadana, vinculándola a cuestiones más generales relativas a las políticas de inclusión social y reducción de la pobreza.

Comenzaremos señalando la importancia que parece tener ahora (al menos en cuanto al discurso de muchas de las redes de ciudades) la necesidad declarada de abrir los procesos decisorios municipales a los ciudadanos, concediendo atención especial a la inclusión, el aumento de las diferencias y la demodiversidad de los agentes sociales. El panorama de las redes de ciudades desde esta perspectiva servirá de prisma para la lectura de una dinámica en sentido más amplio de la evolución del sistema de redes de ciudades, de su estructura de organización, modelos de gobernanza y procesos de toma de decisiones. Nos centraremos principalmente en las redes multilaterales cuyo ámbito abarca más de un continente, recurriendo a distintos ejemplos a modo de *espejos* que permitan comprender mejor determinadas cuestiones.

II. ¿Cuáles son las redes que priorizan la participación ciudadana?

En la última década han aumentado a gran velocidad las demandas para abrir la gestión territorial y la toma de decisiones sobre iniciativas políticas a la participación directa de los ciudadanos, convirtiendo el término «participación» en una palabra de moda cuyos significados son muchas veces ambiguos y difusos (Allegretti, 2017). Las redes de ciudades tienden a percibir las prácticas participativas como una metodología transversal de acción más que como un objetivo en sí mismo. Sin embargo, en el inicio del nuevo milenio, ciertos acontecimientos de ámbito global, como el Foro Social Mundial (FSM), lograron congregarse a redes informales de autoridades regionales y locales que concedían gran importancia a tomarse en serio la participación ciudadana, vinculándola a cuestiones más generales relativas a las políticas de inclusión social y reducción de la pobreza. Tuvieron en general una muy breve existencia, como es el caso de la red nacional italiana Rete del Nuovo Municipio, creada durante el FSM a modo de espacio «multiactor» que permitiese la participación de ciudades, universidades, ONG y de particulares, con normas diferenciadas en cuanto al pago de cuotas de pertenencia (Allulli, 2006), o la Red Estatal de Presupuestos Participativos en España. Ambas dejaron de existir en 2011 tras las elecciones municipales en las que los partidos de centro-izquierda sufrieron una severa derrota. La misma suerte corrió RedFAL (Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social y la Democracia Participativa), creada en el FSM de Porto Alegre de 2001, y cuya desaparición coincidió con el FSM de Dakar en 2011. Esta red, con escasas actividades anuales y con una estructura informal (en la que sus distintos miembros disponían de unos recursos asimétricos), nunca llegó a tener fuerza, ni siquiera desde el punto de vista de sus propios miembros activos (Allegretti y Marx, 2009).

Los tres casos anteriores se habían configurado como redes «multiactor» e «híbridas» (Cattan, 2007; Perulli *et al.*, 2002), cuyas actividades combinaban la promoción de intereses con los intercambios de prácticas entre homólogos, adoptando principios de acción-investigación. Todas trataron de abrir un espacio para el diálogo con la sociedad civil e instituciones de investigación, con la esperanza de que su presencia en el sistema de gobernanza interno garantizara su existencia incluso en periodos de cambios políticos. Se configuraron como «redes con afinidades ideológicas», con una orientación política muchas veces *excluyente* de otras posturas. La razón de su persistente fragilidad fue, en particular,

su carácter políticamente tendencioso, lo que hizo que a sus miembros les afectasen en gran medida los cambios electorales en sus países. Otro factor adverso fue que siguiese sin reconocerse a las ciudades como agentes de diplomacia política: de hecho, hubo dificultades a la hora de justificar los pagos de los gastos de pertenencia a las redes o los de desplazamiento para la participación en las reuniones anuales (Marx, 2008). Sin embargo, sus experiencias han resultado útiles (como advertencia) para otras redes posteriores como la Red de Municipios Participativos de Portugal (RAP), que se creó en 2014 con referencia al artículo 2 de la Constitución portuguesa (que considera la promoción y la profundización de la democracia participativa «no como un medio, sino como un objetivo obligatorio del Estado de derecho»), con membresía abierta a instituciones locales de todos los partidos y que acogió a otros tipos de actores en calidad de «observadores» o colaboradores en ámbitos específicos de actividad.

Algunas de las redes temáticas que surgieron a partir del FSM y de su atmósfera de diálogo y colaboración entre gobiernos locales y movimientos sociales lograron evitar su decadencia reinventando su estructura y aún hoy sobreviven. Si bien se puede considerar que la red FAL fue un impulso para la creación de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU),¹ la historia del FALP (Foro de Autoridades Locales de la Periferia) resulta aún más paradigmática. Se concibió en 2001 y se configuró formalmente en 2003 en el seno del FSM. El momento de su creación coincidió con un ambiente de gran carga ideológica, aunque fue capaz de reinventarse gradualmente y de abrirse a un espectro de ciudades más amplio que el inicial, al aprovechar la consolidación de las áreas metropolitanas (y los cambios en sus estructuras de gobierno) de la década anterior. En 2006, el FALP adoptó una estructura más formal, dando lugar a la creación de la comisión Ciudades de periferia² con el compromiso de replantear los conceptos de centralidad, marginalidad y distribución de poderes en relación con el objetivo de aumentar la participación ciudadana en la Administración municipal.

En la década anterior hubo otras redes de ciudades vinculadas a proyectos específicos y redes temáticas de ciudades que consideraron la participación una cuestión primordial, entre ellas, los proyectos Cities of Tomorrow (con financiación, entre otras, de la Fundación Bertelsmann, a principios de 2000), o Partecipando (coordinado por la ciudad de Roma y vinculado a un proyecto de URBACT)³ junto con otras redes promovidas por el programa URB-AL de la Unión Europea, que respaldaba la cooperación entre ciudades europeas y latinoamericanas (en particular, las redes 9 y 10 en materia de presupuestos participativos, financiación de la administración local y urbanismo).⁴ Dado que no lograron sobrevivir a sus propios mecanismos concretos de financiación, podrían describirse como «redes cometa», caracterizadas por un enfoque *push* que planificaba las estrategias y actuaciones teniendo en cuenta cuestiones previamente definidas (Hopp y Spearman, 2004); mientras que, por el contrario, otras redes cometa que daban particular importancia a la participación surgieron desde dinámicas *pull*, a modo de plataformas informales monotemáticas que daban respuesta a *urgencias* o *emergencias* y que adoptaron un enfoque reactivo. El ejemplo más llamativo fue la Red de Autoridades Locales por la Promoción de los Servicios Públicos⁵, creada en 2004 en el marco de las protestas contra la privatización de los ser-

En la década anterior hubo otras redes de ciudades vinculadas a proyectos específicos y redes temáticas de ciudades que consideraron la participación una cuestión primordial

1. https://www.udg-cisdp.org/sites/default/files/Working_Plan_2008_2010.pdf
2. <https://www.uclg.org/en/organisation/structure/committees-working-groups/peripheral-cities>
3. Véase <http://urbact.eu/files/partecipando%E2%80%93european-handbook-participation>
4. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9>
5. http://www.brianzapopolare.it/sezioni/economia/20051023_risoluzione_liegi.htm

Desde la crisis financiera de 2008 se han intensificado los diálogos entre las redes y las plataformas internacionales que conectan a diferentes actores en torno al "derecho a la ciudad" y la defensa de los derechos humanos

vicios públicos que suscitaron el AGCS/GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y la Directiva Bolkenstein. Se disolvió tras la aprobación de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. Entre otros ejemplos de redes de naturaleza similar de esa época, nacidas de la *urgencia política* y que reunieron a movimientos sociales y a ciudades están las redes: Red de Ciudades del Sur de Europa frente la Turistización (SET), Ciudades por la Vivienda Adecuada, Cities of Sanctuary, Ciudades Sin Miedo. Esta última se define como un «movimiento municipalista global (...) con el objetivo de radicalizar la democracia, feminizar la política y plantarle cara a la extrema derecha»⁶.

La anterior dinámica tiene excepciones, como la que constituye el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), que se creó en 2001 como resultado de uno de los proyectos de URB-AL, cuenta con 1092 miembros (entre ellos, 512 gobiernos locales y 41 asociaciones de gobierno local)⁷ y ha iniciado recientemente una estrecha colaboración con CGLU. El OIDP es un *eje de conjunción* que reúne a redes que consideran la participación ciudadana indispensable para una cierta visión de progreso político e ideológico, además de redes para las que la participación constituye una metodología para un enfoque del desarrollo orientado a objetivos de eficiencia, eficacia y sostenibilidad de las políticas públicas y la gestión territorial. Su naturaleza está marcada por su creación como parte de un proyecto, con financiación de la UE, para la cooperación entre ciudades (y en el que se ha admitido a otras instituciones sociales en calidad de socios externos). Sus miembros son en su mayoría ciudades de la UE y de Latinoamérica⁸, ONG (300) y centros de investigación (113). El la distinción que otorga a la mejor práctica en participación ciudadana ha atraído a ciudades de más de 92 países. Aún no formalizado como organismo reconocido jurídicamente, el OIDP es en la actualidad una red multiactor que depende en gran medida del apoyo del Ayuntamiento de Barcelona y de las ciudades que albergan sus reuniones anuales. Aunque no ofrece servicios a sus miembros que no abonan una cuota por pertenencia, colabora con otras redes (por ejemplo, con CGLU, la asociación Ciudades Educadoras, o Participedia) en la organización de actividades de aprendizaje entre homólogos abiertas a distintos actores. En la actualidad se está debatiendo su formalización jurídica y la posibilidad de aplicar cuotas por pertenencia. La aplicación de cuotas podría reducir de forma drástica el número de miembros activos, además de dar por terminado el debate sobre la democracia participativa, que se percibe a menudo como una *cuestión menor*.

Desde la crisis financiera de 2008 se han intensificado los diálogos entre las redes anteriormente descritas y las plataformas internacionales que conectan a diferentes actores en torno al «derecho a la ciudad» y a la defensa de los derechos humanos. Esta es una perspectiva interesante desde la que se podría reformular, promover y reforzar la *cuestión menor* de la participación (como sucedió con las plataformas que unieron a las ciudades en torno a la promoción de los «derechos humanos en la ciudad»⁹, la formulación de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad,¹⁰ y la Carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad¹¹. Como sucede con el FALP, las actividades de las Ciudades por los Derechos Humanos giran en torno a la comisión de Inclusión social, democracia participativa y derechos humanos de CGLU.

6. <http://fearlesscities.com/es>

7. Todos los datos son de 15 de noviembre de 2018.

8. La primera reunión anual en África se celebró en Matola (Mozambique) en 2016.

9. Véase, por ejemplo: <http://www.righttothecityplatform.org.br/>

10. <https://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter>

11. https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_ENG_0.pdf

12. <https://www.uclg-cisdp.org/es/comision/mision>

La cuestión de la participación ha sido importante para una serie de plataformas (que, muchas veces, no se denominan ni siquiera «redes») ya consolidadas a lo largo de varias décadas en torno a cuestiones singulares, como sucede con la red monoactor Healthy Cities, una iniciativa de la Organización Mundial de Salud para el desarrollo, de carácter internacional y a largo plazo, creada en 1986, y que en la actualidad engloba a 1.000 ciudades de todo el mundo y a cerca de 30 subredes nacionales (Tsouros, 1995; Boonekamp *et al.*, 1999). Otra red monotemática que asume la participación ciudadana como objetivo principal es la red de Creative Cities fundada por la UNESCO en 2004, que en la actualidad cuenta con 180 miembros de 72 países.

Actualmente, pueden distinguirse dos principales tipos de redes:

- Las que podríamos denominar «redes pesadas», que, normalmente, se formalizan como entidades jurídicas, con estructuras más rígidas y procedimientos de gobierno más nítidos y más transparentes; de afiliación homogénea (generalmente, limitada a los representantes de entidades administrativas), y cuyo propósito es funcionar sobre la base de unas cuotas de pertenencia.
- «Redes ligeras», a menudo informales, que tienden a comunicarse a través de tecnologías menos costosas (cuentas en Facebook o Twitter, seminarios web, etc.), con estructuras más flexibles y órganos de gobierno y procedimientos más *nebulosos*. Su robustez y longevidad las determinan las asimetrías entre los participantes (relativas a las distintas capacidades de dedicar recursos y a su distinto peso en el funcionamiento de la red), lo que aumenta el riesgo de fragilidad y volatilidad ante los cambios políticos que puedan ocurrir en cada país.

Está claro que la anterior división no abarca de forma perfecta todos los casos existentes, ya que la experiencia y las tecnologías de la información tienden a favorecer los formatos híbridos o mixtos de funcionamiento, así como las geometrías variables que incluyen espacios flexibles *ligeros* dentro de una estructura de conjunto *pesada*. CGLU representa bien esta compleja tipología. Su creación en 2004, a través de una iniciativa conjunta por parte de redes *generalistas* más grandes (International Union of Local Authorities [la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA)], United Towns [Ciudades Unidas] y Metropolis), marcó un importante punto de inflexión en la evolución de las redes de ciudades. Concebida como «organización paraguas» (para ciudades individuales, gobiernos locales y regionales y sus asociaciones nacionales), CGLU propició una transición tranquila de la geografía de las redes de ciudades. Hizo posible la supervivencia de redes que estaban activas en relación con instituciones regionales (por ejemplo, el CMRE - Consejo de Municipios y Regiones de Europa, Eurocities, El Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, Medcities, FLACMA - La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas o Mercociudades), y de otras redes de orientación temática y otras asociaciones transregionales vinculadas con nuevos mecanismos de financiación o con el legado colonial de determinados países¹³. Su estructura abierta (tanto en lo que se refiere al territorio como a grupos temáticos) estimuló y propició la convergencia de redes informales que ya existían previamente (por ejemplo, el FALP, o Human Rights Cities), aunque no pudo impedir una cierta *rigidez burocrática*. Dentro de esta estructura compleja (en la que tanto *rigidez* como *fluidez* parecen con-

13. Réseau des villes francophones, Commonwealth Local Government Forum, Forum of Local Authorities of Portuguese Speaking Countries, además de otras redes más restrictivas, como la red UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas) o la UCCLA.

vivir en relativa armonía), la participación ciudadana constituye una importante cuestión transversal y es un eje temático de algunas de sus comisiones, que ofrecen espacios significativos para el aprendizaje entre homólogos a las autoridades locales, además de organizar actividades abiertas en las que ciudades y regiones dialogan con otros actores de la sociedad civil que (en el caso de la estructura formal) solo en contadas ocasiones acceden en calidad de observadores o asesores.

III. Una nueva generación de plataformas de ciudades en el escenario internacional

En la última década ha aparecido un nuevo grupo de actores en el escenario internacional, cuyo papel y visibilidad aumentaron de forma drástica con motivo de la Convención de París sobre el Cambio Climático (2016), la Cumbre Hábitat III (2016) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015). Esta nueva generación de plataformas de ciudades (orientadas principalmente a la localización de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) comparte dos factores esenciales: (1) dada su composición multiactor, difícilmente pueden considerarse redes de ciudades; y (2) su orientación temática y su estructura de funcionamiento las definen a menudo sus donantes privados, normalmente, fundaciones filantrópicas a las que más tarde se han sumado otras organizaciones importantes, entre ellas, las instituciones internacionales de los sistemas de Bretton Woods o de las Naciones Unidas, empresas privadas y (con menor frecuencia) actores relacionados con la difusión del conocimiento. Entre los ejemplos más significativos de esta nueva generación se encuentran la Fundación BMW, que mantiene la red Responsible Leaders Network, o 100 Resilient Cities (100RC). Esta última, creada en 2013 por la Fundación Rockefeller, se amplió a través de una estricta selección de solicitudes que buscaba a alcaldes innovadores que hicieran de catalizadores de cambio y que tuvieran una trayectoria previa de creación de alianzas con un amplio espectro de partes interesadas.

Además, está la red C40 Cities Climate Leadership Group, que se caracteriza por su estructura compleja y variable, y que es una alianza de 96 grandes ciudades que se creó de manera informal en 2005, convirtiéndose en una incubadora (o paraguas) para 17 redes temáticas (y que abarca cuestiones relativas a mitigación, adaptación y sostenibilidad), entre ellas, la red «Compact & Connected» Cities Network con financiación de Fundación Ford. La labor de la red C40 respecto al cambio climático se solapa con la de otras redes históricas como la red ICLEI (Gobiernos Locales para la Sostenibilidad), creada en 1990, o Cities Alliance, creada en 1999. Cities Alliance es la más antigua de entre las incluidas en este nuevo formato. Es una alianza mundial de organizaciones de distintos sectores: agencias de desarrollo bilateral y multilateral, gobiernos, ONG, asociaciones internacionales de autoridades locales, fundaciones, empresas del sector privado y centros de conocimiento.

El hecho de que las nuevas plataformas y alianzas se perciban en ocasiones por parte de las redes más antiguas y tradicionales como una competencia se debe principalmente a tres motivos:

- La importancia del papel de ciertos actores privados poderosos lleva a sospechar que existen *intereses ocultos* detrás de su compromiso (por

ejemplo, monopolios de competencia desleal en la prestación de servicios y tecnologías a las ciudades miembros).

- Que se escoja a los participantes, en general, *por invitación*.
- La aparición de nuevas plataformas y alianzas acarrea una nueva fragmentación del ecosistema de redes de ciudades, lo que menoscaba los esfuerzos de las autoridades locales de mostrar cohesión en su lucha por que se las reconozca como indispensables en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), la diplomacia internacional y la gobernanza multinivel.

Desde la perspectiva de las nuevas plataformas, el establecimiento de redes entre ciudades es más un medio para alcanzar la consecución de otros objetivos [que un fin en sí mismo]. No obstante, cabría asumir que su compromiso de mejorar la transparencia y los procedimientos democráticos tiene el potencial de mejorar el diálogo entre ciudades y ciudadanos. Aun así, si se examina más detenidamente a las nuevas plataformas, no parece interesarles ofrecer canales directos de comunicación con los ciudadanos. Pese a que los destinatarios de las políticas y de las acciones formativas son los ciudadanos, normalmente, tanto unas como otras las diseñan las plataformas (solo en ciertos casos los ciudadanos participan en su diseño y gestión). Por otra parte, si bien la sociedad civil, en su conjunto, está presente en algunas estructuras administrativas, su representación se halla limitada a los actores con más poder y bien organizados procedentes del sector privado y del mundo del conocimiento y las ONG. No se ha experimentado con ninguna aplicación de innovaciones democráticas tales como paneles de ciudadanos, o instrumentos similares basados en una selección aleatoria. El planteamiento principal parece estar vinculado a la representación: lo habitual es que sean los alcaldes quienes representen a sus ciudades (en determinadas excepciones, son vicealcaldes o concejales quienes ocupan los órganos directivos), y son los actores del sector privado y de la sociedad civil más visibles y organizados los que de uno u otro modo *representan* a los ciudadanos (pese a carecer de mandato de abajo hacia arriba).

No obstante lo anterior, en comparación con las redes más antiguas, en donde las ciudades son los actores principales y las únicas a las que se admite participar en los órganos directivos, la gobernanza de las nuevas plataformas es más rico en demodiversidad. En las redes que son patrocinadas por fundaciones filantrópicas, las ciudades son un actor más entre varios otros (incluidos líderes políticos y sociales), por lo cual el carácter híbrido de la participación podría, en teoría, ampliarse desde sus actividades a sus estructuras de gestión (aunque rara vez es así). La incorporación de la *perspectiva de género* puede ilustrar este potencial: en las nuevas plataformas en las que la representación de las ciudades (a través de sus alcaldes electos) no es estrictamente necesaria, la composición de los órganos directivos puede decidirse de forma más sencilla a través de criterios de igualdad que garanticen un equilibrio en cuanto a género, edad y etnia, además de un equilibrio entre las ciudades miembros de los hemisferios norte o sur. Por el contrario, las estructuras de gobierno de las redes tradicionales reproducen las desigualdades políticas debido a que el mecanismo por el que se escogen las ciudades que entran a formar parte de ellas y la prevalencia de varones de mediana edad en la cúspide de la mayoría de las administraciones públicas dificultan la generación de *acciones positivas* equilibradas.

El compromiso de las nuevas plataformas para mejorar la transparencia y los procedimientos democráticos tiene el potencial de mejorar el diálogo entre ciudades y ciudadanos

En la nueva generación de plataformas, los recursos disponibles para fomentar innovaciones y difundir mejores prácticas en asentamientos humanos específicos podrían brindar una oportunidad para ampliar la diversidad de las autoridades locales y las tipologías de ciudades al frente de las redes

La rendición de cuentas respecto a las estructuras de gobierno y a las normas sobre elección de cargos no varían demasiado entre una y otra generación de redes. En ambos casos existen asociaciones cuyas normas de gobernanza no son claras, y otras que desvelan abiertamente sus procedimientos de designación de los puestos directivos (por ejemplo, CGLU) y se preocupan de ofrecer informes pormenorizados, como sucede con las actas de las reuniones de Cities Alliance, consultables en su página web.¹⁴

En la nueva generación de plataformas, los recursos disponibles para fomentar innovaciones y difundir mejores prácticas en asentamientos humanos específicos podrían brindar una oportunidad para ampliar la diversidad de las autoridades locales y las tipologías de ciudades al frente de las redes. Sin embargo, esta diversidad sigue siendo un reto que ni siquiera se ha planteado superar. Al igual que sucede con las redes más consolidadas, en el caso de las nuevas alianzas se tiende a privilegiar la visibilidad de las grandes ciudades en sus órganos de gobierno: las ciudades muy grandes y las áreas metropolitanas (que disponen de más recursos para misiones diplomáticas y compromiso continuo) son las que reciben un papel protagonista. Aunque sus alcaldes y su imagen resultan más visibles y fáciles de comunicar, las nuevas alianzas les brindan una mayor visibilidad y más recursos para políticas de innovación, a cambio de que sus gobernantes se comprometan a participar con asiduidad en las principales actividades de las redes.

Las ciudades de menor tamaño, en particular las rurales, pueden beneficiarse de ciertos proyectos y convertirse en *objetivos* de las actividades de las redes, aunque no es ni mucho menos frecuente que se cuente con ellas para ocupar la dirección de las redes: su visibilidad más bien se limita a redes específicas, como las de ciudades periféricas o ciudades intermedias. Esta tendencia (que suele confinar las prácticas innovadoras de las ciudades más pequeñas al ámbito nacional¹⁵) representa una oportunidad perdida de enriquecer el ecosistema global de políticas innovadoras, además de una ocasión desaprovechada de valorar la auténtica diversidad de los territorios. Asimismo, otros inconvenientes son que no reconoce que la *urbanidad* no es una característica homogénea (hay muchos espacios rurales, abiertos y de baja densidad de población que existen incluso dentro de ciudades compactas), o que el difuso carácter híbrido de los asentamientos de población podría constituir un importante recurso para la sostenibilidad. Evitar términos como «ciudad» y «urbano» o «urbana» en la nomenclatura de las redes podría ser un comienzo. De hecho, el debate sobre el «derecho a la ciudad» advierte que estas expresiones podrían malinterpretarse y percibirse como una *barrera excluyente* en muchos contextos (Meyer, 2009; García y Allegretti, 2014).

En resumen, las principales particularidades de estas nuevas alianzas (muchas de las cuales suman ya una década de experiencia) están ligadas a la geometría variable de sus mecanismos de financiación y a sus asociaciones, así como a la importancia que dan a la experimentación innovadora, la difusión de mejores prácticas y la colaboración con expertos y con el sector privado. Su presencia, sin duda, enriquece la diversidad de actores en la escena mundial, variedad que en ocasiones se refleja en sus estructuras de gobierno. Debido a su carácter híbrido y a la ausencia de rigidez burocrática que encorseta a las redes más anti-

14. <http://www.citiesalliance.org/Meeting-Reports>

15. En Italia, el denominado modelo Riace model (para la revitalización de pequeñas poblaciones abandonadas por sus habitantes a través de las actividades de inmigrantes y refugiados) ha sido defendida e imitada por redes de ciudades pequeñas como La Rete delle Città in Comune o La Rete dei Comuni Solidali. Y, entre otras experiencias en defensa de los valores culturales y medioambientales cabría citar a la Associazione dei Comuni Virtuosi, la Rete di Città Libere dai Pesticidi o la Associazione Borghi Autentici.

guas, tienen la capacidad de permitir una mayor demodiversidad entre sus miembros y reequilibrar ciertas desigualdades que se manifiestan en las alianzas tradicionales, como la representación de la mujer en las estructuras de gobierno.

Sin embargo, ciertos puntos débiles merman su potencial, a saber:

- A pesar de que la pluralidad de actores que las integran hace de la transparencia y la rendición de cuentas una necesidad urgente, ya que se pueden suscitar nuevas ambigüedades éticas y conflictos de intereses, son pocos los casos en que se dan mejoras en los sistemas de gobierno en relación con las redes preexistentes.
- No se mejora el diálogo entre redes y ciudadanos. Si el papel central de la participación de los ciudadanos en las políticas públicas es un *mantra* de casi cualquier acción dirigida a aumentar la sostenibilidad y la resiliencia del desarrollo urbano y las estrategias de gestión, da la impresión de que las nuevas redes carecen de una estrategia de comunicación con los ciudadanos, salvo en el caso de la mediación de ciudades individuales en sus territorios. Los ciudadanos son considerados beneficiarios de políticas y proyectos, pero no actores que puedan mejorar la gestión de las redes o las ideas de los expertos en cada campo.
- Estas asociaciones globales tienden a privilegiar a las grandes urbes, a las ciudades más visibles, con lo que se desaprovecha la ocasión de inversión privada en innovaciones que puedan beneficiar de forma directa a las ciudades pequeñas y medianas, de cohesionar y fortalecer más sus alianzas, así como de valorar la diversidad de las tipologías de asentamientos humanos. El mismo potencial desaprovechado también caracteriza el diálogo entre las áreas urbanas y los territorios rurales y los distintos niveles de gobierno supramunicipal.

En las dos generaciones de plataformas los ciudadanos existen apenas como objetivos de la comunicación de las redes de ciudades, salvo en el caso de que, en su conjunto, lleguen a alcanzar la categoría de poderosos actores globales

IV. Una ventana abierta al futuro

La conclusión de lo anterior es que en las dos generaciones de plataformas los ciudadanos existen apenas como objetivos de la comunicación de las redes de ciudades, salvo en el caso de que, en su conjunto, lleguen a alcanzar la categoría de poderosos actores globales. Una de las escasas excepciones es la Responsible Leaders Network que patrocina la Fundación BMW. Sin embargo, esto no es suficiente para rescatar la posición central de la participación ciudadana que la generación ya consolidada de redes ha sido incapaz de promover (¡ni siquiera el Observatorio Internacional de Democracia Participativa!). Desde esta perspectiva, no existen diferencias entre las redes monoactor más consolidadas y la nueva generación de alianzas globales híbridas. Al haber optado por no experimentar con nuevas formas de *acción afirmativa* que podrían dar más visibilidad internacional a actores menos fuertes, con acceso limitado a recursos y territorios más reducidos, las nuevas redes de ciudades no han conseguido desempeñar de forma plena su función innovadora. ¿Es esta falta de coraje parte de una estrategia de recuperación de costes para los recursos invertidos (aunque sea en términos de visibilidad para las ciudades patrocinadas)? ¿O es tan grande la importancia de la parte «megalopolitana» del mundo habitado, que aún sigue acarreando una actuación desigual en los ámbitos de administración y gobierno de las redes de ciudades? No obstante lo anterior, las nuevas

redes desempeñan una función positiva como catalizadoras de un nuevo entorno energético de imitación y ejemplo, y retan a las redes consolidadas para que renueven sus estrategias de reclutamiento de personal, aumenten la demodiversidad de sus órganos directivos, modernicen sus técnicas de difusión y aumenten los espacios dedicados al intercambio de experiencias.

La disfuncionalidad de las nuevas formas de competencia entre las redes más tradicionales y la nueva generación híbrida de redes patrocinadas es, por el momento, solo una amenaza; pero si se acabase haciendo realidad, su efecto sería debilitar de forma grave el movimiento municipal internacional. Por el contrario, la colaboración proactiva entre ambas podría fortalecerlo. Ya existen formas de colaboración entre las dos generaciones de redes, entre las que podrían citarse, por ejemplo, los programas interrelacionados de C40 con ICLEI o Cities Alliances; el Covenant of Mayors twinning programme, creado para ciudades, regiones y provincias mediante la asociación entre la nueva plataforma formada por 7.755 ciudades denominada el EU Covenant of Mayors for Climate and Energy (2008); y las redes ya consolidadas de Eurocities (1986) y Energy Cities (1990), que actualmente representan a más de 1.000 ciudades de 30 países. Ciertas cuestiones *urgentes* de carácter urbano –y el ámbito del medio ambiente es buena muestra de ello– contribuyen, sin duda, a hacer que ambas generaciones de redes y asociaciones colaboren de forma proactiva, y podrían contribuir, además, a hallar formas creativas de rescatar algunas de las ventajas de las redes cometa a las que se ha hecho antes referencia, cuyas principales virtudes eran la informalidad y una sólida capacidad de diálogo con la sociedad civil (y, en particular, con movimientos sociales radicales).

Otra de las cuestiones urgentes de carácter urbano a la que se enfrentan muchas ciudades del mundo es el problema de la crisis de vivienda, ligado al turismo masivo y a la especulación inmobiliaria. En respuesta a esta serie de problemas, el Ayuntamiento de Barcelona elaboró el Manifiesto de las Ciudades contra la Gentrificación a principios de 2018,¹⁶ que se presentó en el Bureau Ejecutivo de CGLU en Nueva York en el marco del UN High-level Political Forum con el título *Ciudades por la Vivienda Adecuada: Declaración municipalista de los gobiernos locales por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad*. La sesión especial (que contó con el respaldo del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH) allanó el camino para la creación de una red de grandes ciudades afectadas por los problemas relacionados con la vivienda, que suscribieron la declaración¹⁷ y aunaron posiciones en torno a un sitio web específico.¹⁸ CGLU respaldó esta red mediante una campaña que se promovió a través de una nueva herramienta denominada «olas de acción»¹⁹ y ha creado ahora una nueva Comunidad de Práctica sobre Vivienda²⁰ que acoge debates conjuntos acerca de cómo aplicar la declaración y plasmar el derecho a la vivienda en distintos contextos.

En el largo plazo, la declaración supone un llamamiento mundial a la acción, movilizar a las redes multiactor comprometidas a declarar la función central de las ciudades y de sus representantes a la hora de garantizar el derecho a la vivienda. Los acontecimientos posteriores a la declaración, así como su inserción en las actividades de las redes de primera generación, muestran que nos encontramos en una fase de transición en la que

16. https://docs.uclg.org/circulars/2018/17/eng_annex1_barcelona_manifesto.pdf

17. https://www.uclg.org/sites/default/files/cities_por_adequate_housing.pdf

18. <https://citiesforhousing.org/es/#section--0>

19. <https://www.uclg.org/es/olas-accion>

20. <https://www.uclg.org/en/node/29375>

tanto las redes consolidadas como las de más reciente aparición están mudando la piel y, al mismo tiempo, sus formas de organización (en una relación de aprendizaje mutuo) con el fin de reforzar la capacidad de las ciudades de localizar la Agenda 2030 y ser productoras *efectivas* de políticas consecuentes ante las instituciones multilaterales mundiales.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. «Everyday International Relations». *International Political Sociology*, vol. 8, n.º 4 (2014).

Allegretti, G. «Los procesos de participación e innovación tecnológica: la búsqueda de nuevas formas de empatía», en: Redaño, M. y Rioja, A. (coords.). *Localizar los objetivos de desarrollo sostenible. Gobiernos y actores locales y provinciales en la implementación de la Agenda 2030. Una mirada desde Andalucía*. Sevilla: FAMSI, 2017, p. 70-75.

Allegretti, G. y Marx, V. «Informality, Asymmetry and Multi-Tasking: an analysis of LAF, a “Migrating Network” of cities born in Latin America». Paper presentado en el congreso anual de Latin America Studies Association (LASA), Río de Janeiro (11-14 de junio de 2009).

Allulli, M. *Il Municipio globale. Culture e strategie del neomunicipalismo*. (Tesis en Sociología). Roma: Sapienza-Università di Roma, 2006.

Barrinha, A. y Renard, T. «Cyber-diplomacy: the making of an international society in the digital age». *Global Affairs*, vol. 3, n.º 4-5 (2017), p. 353-364.

Boonekamp, G. M., Colomer, C., Tomás, A. y Núñez, A. «Healthy Cities Evaluation: the co-ordinators perspective». *Health Promotion International*, vol. 14, n.º 2 (1999), p. 103-110.

Cattan, N. *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*. Montrouge: John Libbey Eurotext/Esher, 2007.

CGLU. *Gold IV, Cuarto informe mundial sobre la descentralización y la democracia local. Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios*. Barcelona: CGLU, 2016.

Cudworth, E. y Hobden, S. «Of parts and wholes: International Relations beyond the human». *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 41, n.º 3 (2013), p. 430-450.

García-Chueca, E. y Allegretti, G. «The right to the city in Europe», en: VV. AA. *Moving towards the*

implementation of the right to the city in regional and international perspective. Instituto Pólis, Habitat International Coalition, 2014 (en línea) [Fecha de consulta 03.11.2018] www.righttothecityplatform.org.br/es/

Hopp, W. y Spearman, M. «To Pull or Not to Pull: What Is the Question?». *Manufacturing & Service Operations Management*, vol. 6, n.º 2 (2004), p. 133-148.

Le Galès, P. *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Marx, V. *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. (Tesis doctoral). Barcelona: UAB, 2008.

Meyer, M. «The “Right to the City” in the Context of Shifting Mottos of Urban Social Movements». *City*, vol. 13, n.º 2-3 (2009), p. 362-74.

Perulli, P., Rugge, F. y Florio, R. «Reti di città». *Foedus*, n.º 4 (2002), ANCI.

Taylor, P. J. y Derudde, B. *World City Network. A global urban analysis*. Londres: Routledge, 2015.

Tsouros, A. «The WHO Healthy Cities Project: state of the art and future plans». *Health Promotion International*, vol. 10, n.º 2 (1995), p. 133-141.