

---

## NUEVOS MODELOS URBANOS DE DESARROLLO

- CIUDADES, DEMOCRACIA Y SOBERANÍA ENERGÉTICA:  
DESAFÍOS GLOBALES Y RESPUESTAS LOCALES

*Daniel Chavez*

- SOBERANÍA DE DATOS Y DEMOCRACIA  
PARTICIPATIVA PARA CONSTRUIR CIUDADES  
DIGITALES DE ABAJO ARRIBA: EL CASO DE  
BARCELONA

*Francesca Bria*

- CIUDADES INCLUSIVAS PARA LOS TRABAJADORES  
POBRES URBANOS: RECONOCIMIENTO Y APOYO A  
LOS TRABAJADORES EN EL SECTOR INFORMAL

*Marty Chen*

- NUEVOS MODELOS DE DESARROLLO ECONÓMICO  
PARA LAS CIUDADES DEL REINO UNIDO

*Frances Northrop, Rachel Laurence y Adrian Bua*



**Daniel Chavez**

*Investigador, Transnational Institute*

La amenaza planteada por el cambio climático es cada día más evidente y más dramática. En la apertura de la última cumbre mundial (COP24) en Katowice, Polonia, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, lo expresó claramente al afirmar que «tenemos un grave problema» y que «seguimos moviéndonos demasiado lentamente, e incluso en la dirección equivocada» (ONU, 2018).

La buena noticia es que algunos gobiernos, en particular al nivel municipal, son conscientes del desafío global, están avanzando en la dirección adecuada y han asumido que las respuestas al cambio climático también deben tender a ampliar la justicia social, profundizar la soberanía y radicalizar la democracia. En julio de 2018, el Ayuntamiento de la capital de Cataluña inició las operaciones de la nueva comercializadora eléctrica metropolitana: Barcelona Energía. Esta medida permitirá a la ciudad *desenchufarse* del oligopolio eléctrico, al crear la mayor empresa pública de energía renovable en el Estado español. El nuevo operador municipal se propone contribuir al «cambio de modelo energético», en el marco de «una estrategia de gran alcance que implica recuperar la soberanía energética promoviendo la producción pública y ciudadana de energía, la democratización del acceso a esta y su gestión como servicio público» ([barcelonaenergia.cat](http://barcelonaenergia.cat)). La nueva empresa pública, además de abastecer a edificios oficiales, equipamientos, la red de alumbrado y los semáforos del municipio, a partir de enero de 2019 podrá tener como clientes a miles de vecinos de la ciudad.

Barcelona Energía no es una experiencia aislada. Después de más de tres décadas de privatización y mercantilización de servicios esenciales, bajo el estandarte de la *democracia energética*, movimientos sociales, partidos de izquierda y gobiernos progresistas de muy diversos países están reclamando una transición hacia formas de generación genuinamente renovables y de propiedad pública, desafiando los grandes intereses corporativos (Burke y Stephens, 2017).

En las páginas que siguen se analiza el agotamiento del modelo de propiedad y de gestión predominante en el sector eléctrico y el surgimiento de alternativas contrahegemónicas, con énfasis en la significación y el potencial de iniciativas territoriales de base local y urbana en el contexto europeo.

## I. Las falacias del capitalismo verde y la recuperación de lo público

El sector privado no solo no ha contribuido a solucionar el problema, sino que lo ha agravado, al condicionar la transición energética a la maximización de sus ganancias

La única opción viable es profundizar la democracia y la soberanía energética a través de la recuperación y/o extensión de la propiedad pública y el control social

Después de tres décadas de discursos vacuos, cumbres mundiales fútiles y acuerdos internacionales muy publicitados pero sin fuerza legal, el enfoque de la *economía verde* (Lander, 2011) y el *crecimiento verde* (Stern, 2016) no ha registrado ningún progreso significativo. La producción de energía renovable ha aumentado y sigue creciendo, pero el consumo total de energía se ha expandido de forma más rápida, derivando en la aceleración de la quema de combustibles fósiles y el consecuente aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Actualmente, todos los países que más contribuyen al cambio climático están muy lejos de cumplir los compromisos que habían adoptado en la cumbre de París (COP21) en el año 2015 (Sweeney y Treat, 2017).

En el más reciente informe del Panel de Expertos de las Naciones Unidas se argumenta que para viabilizar el Acuerdo de París, de limitar el calentamiento a un máximo de 1,5 °C, serían imprescindibles «cambios rápidos, de gran alcance y sin precedentes en todos los aspectos de la organización social», incluyendo transformaciones radicales en los sistemas de energía (IPCC, 2018).

Las transformaciones que el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (por sus siglas en inglés, IPCC) reclama no serán impulsadas por el capital privado. El déficit de inversión ha sido estimado en 600 mil millones de dólares por año, por lo que «la fisura entre las finanzas necesarias y las finanzas aseguradas se ensancha, poniendo en riesgo los objetivos de temperatura acordados a nivel mundial y aumentando la probabilidad de impactos climáticos» (Buchner *et al.*, 2014: iv). El sector privado no solo no ha contribuido a solucionar el problema, sino que lo ha agravado, al condicionar la transición energética a la maximización de sus ganancias. La Agencia Internacional de Energía (AEI) ha notificado que a nivel mundial «la inversión en energía limpia no es consistente con la transición al sistema con bajas emisiones de carbono previsto» (IEA, 2016: 17).

En un informe más reciente, la AEI ha estimado la magnitud de los cambios en el sector energético que serían necesarios para limitar el aumento de la temperatura global a un nivel inferior a 2 °C. La profunda transformación de la producción y el consumo de energía implicaría, entre otros requerimientos, que para el año 2050 casi el 95% de la electricidad fuera generada con fuentes renovables y bajas en carbono –frente a menos de un tercio alcanzado en la actualidad– y que se inviertan en promedio 3.500 billones de dólares por año en la transición energética –lo que representa aproximadamente el doble de los niveles actuales de inversión– (IEA, 2017).

En este contexto, la única opción viable es profundizar la democracia y la soberanía energética a través de la recuperación y/o extensión de la propiedad pública y el control social, ya que solo así sería factible responder al cambio climático y satisfacer las necesidades sociales. Mientras la propiedad y la gestión permanezcan en manos privadas, o existan entidades formalmente *públicas*, pero que en la práctica operan como empresas motivadas exclusivamente por la rentabilidad financiera, el sistema energético mundial continuará girando en torno al mayor consumo de energía y la maximización de las ganancias, en lugar de proteger al planeta y a las comunidades locales.

## II. Democracia energética, desprivatización y remunicipalización

Una reciente investigación ha registrado 835 casos de *desprivatización* de bienes y servicios públicos en 45 países del Norte y del Sur. Una de las manifestaciones principales de esta corriente mundial es la llamada *remunicipalización* (Kishimoto y Petitjean, 2017), consistente en procesos de recuperación de la propiedad y la gestión pública a escala local para hacer frente a la ineficiencia de las empresas privatizadas o la insuficiente inversión privada en la extensión o mejora de la calidad de los servicios.

La reciente literatura académica (Pigeon *et al.*, 2013; Becker *et al.*, 2015; Angel, 2016; Cumbers, 2016) permite distinguir diversas modalidades de remunicipalización, incluyendo (i) la reintegración al patrimonio público de empresas o servicios que habían sido privatizados y (ii) la creación de nuevas empresas públicas locales para reemplazar o competir con operadores privados. La remunicipalización no necesariamente es sinónimo de estatización –con referencia al Estado a nivel municipal o subregional–, ya que en muchos casos este proceso ha significado la experimentación con formas innovadoras o híbridas, con diversas modalidades y niveles de participación del gobierno local y de organizaciones no estatales en la propiedad y/o en la gestión de los servicios. En muchos casos la remunicipalización se ha dado por la vía de la compra o expropiación total o parcial de empresas privadas, mientras que en otros casos se ha concretado a través del aumento de la participación pública en asociaciones público-privadas o el impulso a nuevas formas de cooperación para la provisión de servicios entre el gobierno local, cooperativas, entidades vecinales u otras organizaciones sociales.

La remunicipalización es una tendencia muy visible en Europa occidental. En Alemania, entre los años 2007 y 2012, se crearon 72 nuevas empresas de suministro de energía sin fines de lucro y de propiedad pública local, incluyendo más de 190 concesiones de redes de distribución que regresaron a manos municipales. Varios municipios alemanes han recurrido a la recompra de servicios públicos privatizados, mientras que en otras partes del país activistas sociales y ambientales se han movilizado para remunicipalizar el suministro de energía promoviendo referéndums y otras iniciativas ciudadanas (Becker *et al.*, 2015; Angel, 2016).

En el Reino Unido, la reversión de las privatizaciones posibilitaría mejores servicios y la baja de las tarifas eléctricas, al dismantelar el falso mercado que ha permitido que el oligopolio de compañías privadas de energía conocido como *The Big Six* (las seis grandes) obtenga beneficios abusivos. En su manifiesto electoral, el Partido Laborista ha expresado su compromiso explícito de «retornar la propiedad de las principales empresas de servicios a manos públicas, para ofrecer precios más bajos y más transparencia y facilitar la transición a una economía más sostenible» (Labour Party, 2017: 19). El partido también se ha comprometido a que para el año 2030 el Reino Unido satisfaga el 60% de sus necesidades energéticas mediante fuentes renovables, para lo cual propone la promoción de «cooperativas y empresas de energía de propiedad pública y local para competir con los proveedores de energía privados existentes» (ibídem: 20).

La remunicipalización no necesariamente es sinónimo de estatización –con referencia al Estado a nivel municipal o subregional–, ya que en muchos casos este proceso ha significado la experimentación con formas innovadoras o híbridas

Entre quienes argumentan la necesidad de revertir la privatización del sector eléctrico se están desarrollando discusiones muy interesantes sobre las características concretas de la *republicización* y el rol de las entidades estatales y las organizaciones comunitarias. En Cataluña, activistas sociales y ecologistas han aplaudido el objetivo declarado (en el sitio web de Barcelona Energía) de contribuir a «la reducción del consumo energético, el uso racional de la energía y la garantía de suministro [...], así como el aumento de la generación renovable y la consecuente reducción de los gases de efecto invernadero».<sup>1</sup> Sin embargo, diversas entidades vecinales y ecologistas se movilizaron ante la perspectiva de que la nueva empresa pública se abasteciera con energía generada por una planta de incineración y han demandado participación ciudadana real en la gestión del operador municipal –véase el sitio web de la Red de Soberanía Energética (xse.cat) para más detalles–. En respuesta a la movilización popular, en noviembre de 2018 las autoridades municipales se comprometieron a que Barcelona Energía no compre energía que proceda de la quema de residuos urbanos.

El debate planteado en Barcelona sobre las fuentes de generación tiene raíces más profundas, como lo reconociera el concejal de Energía, Eloi Badia, al plantear que «para conectar la generación con el consumo siempre hay que pasar por el mercado» (citado por Blanchar, 2018). Esta limitante intrínseca de los mercados liberalizados y segmentados también ha sido observada en otros países europeos en los que gobiernos progresistas o activistas políticos y sociales han propuesto reestructurar el sistema eléctrico.

En los debates contemporáneos en torno a la energía como un bien público o un bien común es posible distinguir dos posiciones, no necesariamente contradictorias. Por un lado están los defensores de la propiedad cooperativa o comunitaria, así como quienes proponen reformas parciales del sistema eléctrico –con frecuencia promoviendo la renacionalización o la remunicipalización de los segmentos de transmisión, distribución o comercialización, pero sin debatir la estructura de propiedad hegemónica en el área de generación (véase Holstenkamp y Radtke 2018; Friends of the Earth Europe 2018). En base a interpretaciones tal vez demasiado optimistas de la *Energiewende* (la transición energética alemana) y de la rápida expansión de las energías renovables en Europa en la década precedente, algunos activistas e investigadores proponen dar prioridad al sector cooperativo y comunitario en la reestructuración de los sistemas de energía, minimizando la importancia de la propiedad público-estatal. En el Reino Unido se ha difundido un informe en el que se reclama la transición «de un mercado dominado por las *Big Six* a uno donde los clientes tengan una elección genuina entre proveedores comunitarios, municipales y cooperativos, o puedan unirse para comprar su energía de forma colectiva directamente de un nuevo mercado mayorista más transparente» (Birley y Fortune, 2018: 20). También se argumenta que «la forma más apropiada para recuperar el control público en este sector consistiría en políticas que apoyen el crecimiento en número y a mayor escala de proyectos energéticos comunitarios, cooperativos y municipales» (ibídem: 22).

Por otro lado, en consideración tanto de la urgencia de la descarbonización y la magnitud del cambio climático como del colapso del paquete de medidas que en décadas previas habían posibilitado la rápida expan-

1. <https://www.barcelonaenergia.cat/es/la-comercializadora-de-energia-publica/>

sión de las energías renovables en Europa –subsidios y políticas de promoción del tipo *feed-in-tariff* (FiT)– están (o estamos, incluyendo al autor de este trabajo) quienes tendemos a ser más críticos de las posturas ultracomunitaristas o las reformas parciales (véase Chavez 2018; Sweeney y Treat 2017). Desde esta perspectiva se plantea que la transición debe avanzar hacia una reestructuración integral y total del sistema eléctrico. Se asume que la propiedad pública sería la mejor opción (y en algunos contextos territoriales la única) para asegurar tanto la seguridad del suministro como la descarbonización del sistema eléctrico. La recuperación de la propiedad pública en todos los segmentos –generación, transmisión, distribución y venta minorista– y el tránsito hacia un sistema horizontalmente integrado –combinando diversas modalidades y niveles de propiedad y gestión pública, desde la escala nacional a la escala local– haría posible una transición justa tanto para los consumidores como para los trabajadores, combatiendo la pobreza energética y manteniendo y/o creando puestos de trabajo.

### III. La renovada importancia de las ciudades en el nuevo escenario mundial y europeo

En las últimas dos décadas, desde las ciencias sociales se ha evidenciado la significación del neoliberalismo como un proyecto político y económico con fuertes y muy nocivos impactos en las condiciones de vida y en las formas de gobernanza de las ciudades del Norte y del Sur (Harvey, 2005 y 2012). Los gobiernos locales, en este contexto, deben enfrentar nuevos desafíos y desarrollar innovaciones en el diseño y la ejecución de políticas públicas.

En este sentido, la remunicipalización es hoy en día una de las respuestas al neoliberalismo en el espacio urbano más convincentes. Esta corriente global presenta una amplia diversidad institucional y geográfica, habiéndose extendido a entornos metropolitanos tan diferentes como París, Barcelona o Berlín en Europa, Houston en Estados Unidos, Buenos Aires y La Paz en América del Sur, Dar es Salam en África o Yakarta en Asia, así como también a localidades y pueblos más pequeños en zonas periurbanas o rurales de las Américas y de Europa (Kishimoto y Petitjean, 2017).

En el campo específico de la energía, muchos gobiernos municipales y organizaciones sociales que operan en el espacio local ya son muy activos en el sector eléctrico, así como en la promoción de programas de eficiencia energética, reducción de emisiones y combate a la pobreza energética. La evidencia empírica acumulada por diversos estudios (Energy Cities, 2017 y Cumbers, 2016) indica que los operadores públicos locales pueden:

- Contribuir a aumentar y a diversificar la matriz de energías renovables y eventualmente descarbonizar la provisión de energía a escala municipal o subregional.
- Vehicular alternativas de financiamiento a largo plazo para proyectos de generación solar, eólica y otras fuentes renovables.
- Ejecutar programas de eficiencia energética a escala local.
- Desinvertir fondos públicos (por ejemplo, fondos de pensiones de los empleados municipales) de la industria de los combustibles fósiles y reinvertir en proyectos locales de generación renovable.

La recuperación de la propiedad pública en todos los segmentos –generación, transmisión, distribución y venta minorista– haría posible una transición justa tanto para los consumidores como para los trabajadores

Varias empresas públicas de energía, en especial las que han surgido en el marco de la reciente ola de remunicipalización, están a la vanguardia en el suministro de energía renovable, mientras que a nivel europeo muchos gobiernos nacionales continúan aplicando políticas energéticas que dependen de los combustibles fósiles

- Democratizar la toma de decisiones sobre el suministro de energía, a través de la consulta y participación a las personas y comunidades afectadas por el ciclo de producción y consumo a escala local.
- Incrementar el valor estratégico de la energía producida y/o distribuida localmente, con posibilidades de gestionar la demanda y mejorar la capacidad de los programas de eficiencia energética a partir del desarrollo de redes inteligentes y otras innovaciones tecnológicas.

A escala europea, mPOWER, un nuevo proyecto de investigación lanzado en mayo de 2018, tiene previsto desarrollar durante cuatro años un ambicioso programa de producción y transferencia de conocimientos a gran escala y de forma sistemática, con el involucramiento de al menos 100 autoridades públicas locales interesadas en replicar las mejores prácticas innovadoras en la provisión de *energía municipal* (véase [municipalpower.org](http://municipalpower.org) para más detalles)<sup>2</sup>. El concepto de *energía municipal* alude al rol asumido por los gobiernos municipales o subregionales y las decisiones políticas, económicas y técnicas que se toman para ejercer el control local sobre la provisión de servicios de energía. También se refiere a las diferentes modalidades de participación de las ciudades en el desarrollo de nuevos tipos de asociación y cooperación entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil para posibilitar la transición energética, incluyendo diversas formas de movilización de recursos, infraestructura y activos municipales.

El proyecto mPOWER se basa en el supuesto de que los gobiernos municipales y subregionales están llamados a ser protagonistas en la transición energética. De forma acelerada, las ciudades y las regiones están asumiendo responsabilidades muy significativas en la reducción de emisiones y en la provisión más eficiente, democrática y sostenible de servicios. Varias empresas públicas de energía, en especial las que han surgido en el marco de la reciente ola de remunicipalización, están a la vanguardia en el suministro de energía renovable, mientras que a nivel europeo muchos gobiernos nacionales continúan aplicando políticas energéticas que dependen de los combustibles fósiles. A lo largo y ancho de Europa, más de 7.300 ciudades ya se han adherido al Pacto de los Alcaldes (*Covenant of Mayors*), un compromiso voluntario para ir más rápido y más lejos en los objetivos europeos en torno al clima y la energía.

A nivel comunitario, la importancia de los gobiernos locales ha sido identificada en el conjunto de medidas «Energía limpia para todos los europeos», lanzado por la Comisión Europea en noviembre de 2016 (popularmente conocido como *Winter Package* o *Paquete de invierno*)<sup>3</sup>. La Comisión Europea ha acuñado el concepto de «comunidad local de la energía», reconociendo el rol y el potencial de los municipios para la operación de servicios de generación, distribución y comercialización de energía a escalas local y subregional.

La recuperación de la propiedad y la gestión pública es una condición esencial para responder al principal desafío de nuestra era: el cambio climático. El IPCC (2018) ha concluido que sería *técnicamente* posible limitar el calentamiento a 1,5 °C, pero eso entrañaría revertir de inmediato las políticas de privatización y de mercantilización y extender el control democrático de la energía. La propiedad y la gestión pública son condiciones esenciales para descarbonizar el suministro de electricidad y otros componentes del sector energético.

2. El Proyecto mPOWER ha sido financiado por el programa Horizonte 2020 de la Comisión Europea. El equipo de investigación está conformado por expertos de la red de gobiernos locales comprometidos con la transición energética Energy Cities, dos universidades –Universidad de Glasgow y Universidad del País Vasco–, y cuatro centros no gubernamentales de investigación en servicios públicos e innovación energética –Carbon Coop y Platform, Reino Unido; Institute for Political Ecology (IPE), Croacia; y Transnational Institute (TNI), Países Bajos–. El autor de este trabajo integra el equipo de mPOWER en representación de TNI.

3. Véase para más detalles: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4009\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4009_es.htm)

## Referencias bibliográficas

Angel, J. «Towards an Energy Politics In-Against-and-Beyond the State: Berlin's Struggle for Energy Democracy». *Antipode*, vol. 49, n.º 3 (2016), p. 557–576.

Becker, S., Beveridge, R. y Naumann, M. «Remunicipalization in German cities: Contesting neoliberalism and reimagining urban governance?» *Space and Polity*, vol. 19, n.º 1 (2015), p. 76–90.

Birley, A. y Fortune, J. *Ownership Matters: Democratic Public Ownership for the 21st Century*. London: The Co-operative Party, 2018.

Blanchar, C. «Colau rectifica y la eléctrica municipal no comprará energía de incineradora». *El País* (13 de noviembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta 14.12.2018] [https://elpais.com/ccaa/2018/11/12/catalunya/1542038347\\_750935.html](https://elpais.com/ccaa/2018/11/12/catalunya/1542038347_750935.html)

Buchner, B., Stadelmann, M., Wilkinson, J., Mazza, F., Rosenberg, A. y Abramskieln, D. *Global Landscape of Climate Finance 2014*. London: Climate Policy Initiative (CPI), 2014.

Burke, M. J. y Stephens, J. C. «Energy Democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions». *Energy Research & Social Science*, n.º 33 (2017), p. 35–48.

Chavez, D. «Energy democracy and public ownership: what can Britain learn from Latin America?» *Renewal: A Journal of Social Democracy*, vol.26, n.º 4 (2018), p. 34–44.

Cumbers, A. «Remunicipalization, the Low-Carbon Transition, and Energy Democracy», en: Gardner, G., Prugh, T. y Renner, M. (eds.). *State of the World Report 2016*. Washington, DC: Worldwatch Institute, 2016, p. 275–290.

Energy Cities. *Local Energy Ownership in Europe*. Brussels: Energy Cities, 2017.

Friends of The Earth Europe. *Unleashing the Power of Renewable Community Energy*. Brussels: Friends of The Earth Europe, 2018

Harvey, D. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Cornell University Press, 2005.

Harvey, D. *Rebel cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso, 2012.

Holstenkamp, B. y Radtke, J. (eds.). *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden Springer, 2018.

IEA- International Energy Agency y IRENA- International Renewable Energy Agency. *Perspectives for the Energy Transition - Investment Needs for a Low-Carbon Energy System*. Paris: International Energy Agency (IEA), 2017.

IEA-International Energy Agency. *World Energy Investment 2016. Executive Summary*. Paris: International Energy Agency, 2016.

IPCC- Intergovernmental Panel on Climate Change. *Summary for Policymakers of IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C approved by governments*, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 16.04.2019]

[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/10/SR15\\_SPM\\_version\\_stand\\_alone\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/10/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf)

Kishimoto, S. y Petitjean, O. (eds.). *Remunicipalización. Cómo las ciudades y la ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI), 2017.

Lander, E. *La economía verde: el lobo se viste con piel de cordero*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI), 2011.

ONU- Organización de las Naciones Unidas. «Secretary-General's remarks at the opening of the COP 24». United Nations Secretary-General (December 3 2018) (en línea) [Fecha de consulta 16.12.2018] <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-12-03/secretary-generals-remarks-opening-cop-24>

Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. y Kishimoto, S. (eds.). *Remunicipalización. El retorno del agua a manos públicas*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI), 2013.

Stern, N. *Why Are We Waiting? The Logic, Urgency, and Promise of Tackling Climate Change*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2016.

Sweeney, S. y Treat, J. «Preparing a Public Pathway: Confronting the Investment Crisis in Renewable Energy». TUED Working Paper 10. New York: Trade Unions for Energy Democracy (TUED), 2017.

The Labour Party. *For the Many Not the Few. The Labour Party Manifesto 2017*. London: The Labour Party, 2017.