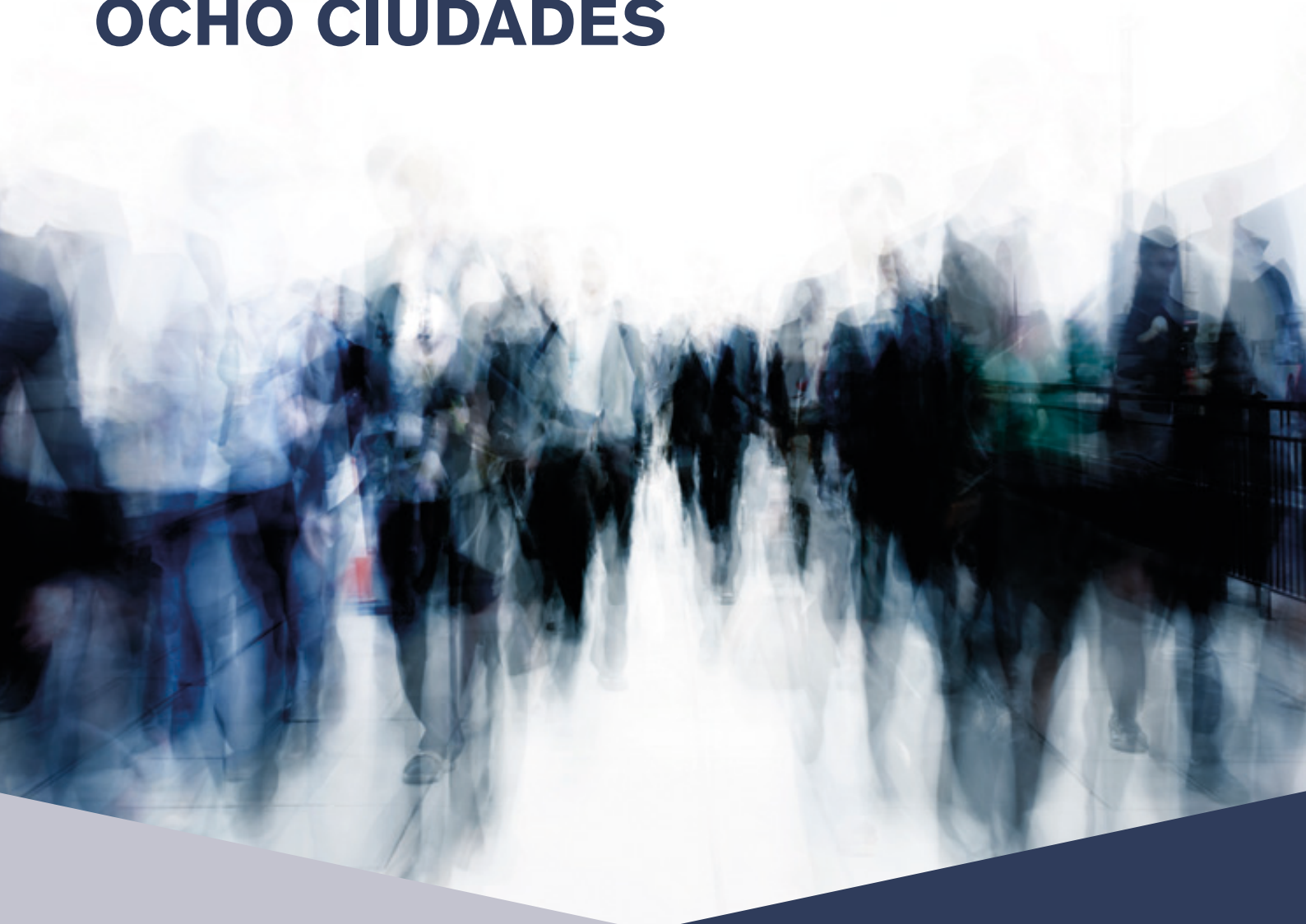


GOBERNANDO EN Y CONTRA LA AUSTERIDAD: LECCIONES INTERNACIONALES DESDE OCHO CIUDADES



Profesor Jonathan Davies
Director – Centre for Urban Research on Austerity
De Montfort University, Leicester, Reino Unido

CONTENIDO

Gobernando en y contra la austeridad: lecciones internacionales desde ocho ciudades	1
El equipo del proyecto	4
Atenas: El centro de la austeridad europea	6
Baltimore: Una ciudad injusta en “Doble Vía”	10
El regreso de la izquierda: Barcelona y el Nuevo Municipalismo	14
Dublin: Un régimen de austeridad centralizado pero rechazado	18
Leicester: Un caso del “realismo de la austeridad”	23
Greater Dandenong, Melbourne: Reestructurando y revitalizando una ciudad diversa	28
Montreal: Una ciudad en búsqueda de la solidaridad en contra del “Rigor” Liberal	33
Nantes: ¿La promesa de la co-gobernanza?	36



GOBERNANDO EN Y CONTRA LA AUSTERIDAD: LECCIONES INTERNACIONALES DESDE OCHO CIUDADES

Durante décadas, las ciudades de todo el mundo han estado lidiando con las restricciones presupuestarias, los recortes en los servicios públicos y las oleadas de reestructuración institucional. Para muchos, la crisis financiera de 2008 marcó una nueva e intensa fase, en la cual el ex Primer Ministro británico David Cameron acuñó el término “la era de la austeridad”. La investigación presentada en este informe explora las múltiples maneras en las que la era de la austeridad se vive, interpreta, gobierna y disputa en las ciudades, enmarcada por la crisis a largo plazo del industrialismo y del estado de bienestar de la posguerra. Hemos realizado nuestro estudio en ocho ciudades muy diferentes: Atenas, Baltimore, Barcelona, Dublín, Leicester, Greater Dandenong (Melbourne), Montreal y Nantes. En cada ciudad, hablamos con una amplia gama de perfiles, incluyendo políticos electos, ciudadanos, líderes empresariales, organizaciones voluntarias y comunitarias, usuarios de servicios públicos, activistas anticrisis y sindicalistas. En este informe, se discuten los principales resultados de cada ciudad.

Para algunas de nuestras ciudades, muchas cosas han cambiado desde que comenzamos el proyecto - de hecho, nuestra investigación ha seguido cambios importantes a lo largo del tiempo. Tras el referéndum del Brexit celebrado en junio de 2016, el Reino Unido abandonó su objetivo primordial de “la era de austeridad”, la eliminación del déficit, reprogramado actualmente para 2025. Sin embargo, se

mantienen los recortes presupuestarios y la reestructuración de las ciudades británicas. Aunque el debilitado gobierno de Theresa May vacila al respecto, la realidad es que la austeridad continúa. Lo mismo ocurre en Dublín, donde un gobierno de austeridad centralizadora se enfrenta a nuevos y enérgicos movimientos anti-austeridad. Grecia emprendió una lucha nacional popular contra la austeridad centrada en Atenas, sólo para que el gobierno anti-austeridad sucumbiera en 2015, ante la perspectiva de abandonar el euro. Después de décadas de austeridad racial y de la rebelión de 2015 contra la violencia policial, Baltimore tiene que enfrentarse ahora a la abierta hostilidad de Donald Trump hacia las ciudades “santuario”. España ha sido testigo de un renacimiento de la política urbana, con plataformas ciudadanas anticrisis que gobiernan cuatro de sus ciudades más grandes, incluido nuestro estudio de caso de Barcelona. Aquí se habla de un “nuevo municipalismo”, ligado a la radicalización de la democracia participativa. Nantes también busca radicalizar la gobernanza participativa, pero en un contexto muy diferente, el de una estrategia de gobierno con un enérgico carácter emprendedor. Montreal, con su propia política fragmentada, tiene que navegar por un sistema multinivel en el que el Gobierno Federal ahora profesa haber rechazado la austeridad, mientras que la región de Quebec sigue comprometida con ésta. El único intento de Australia de aprobar un presupuesto de austeridad bajo el antiguo Primer Ministro Tony Abbott no se logró, pero nuestro estudio de caso de la ciudad de

Greater Dandenong, sin embargo, opera en un ambiente conservador, con una variedad de crisis que se vislumbran en el horizonte a medida que disminuyen los ingresos y aumentan las exigencias presupuestarias.

A pesar de ser diversos, los estudios de caso se centran en un problema común: ¿quién detiene, gobierna y resiste la austeridad en sus variantes y sus transversalidades? ¿Cómo lo hacen y a través de qué tipo de alianzas entre actores gubernamentales y no gubernamentales? ¿Las formas de gobernanza colaborativa entre el gobierno, los ciudadanos y la sociedad civil, son viables en condiciones de austeridad, o es la colaboración algo sólo para los “buenos tiempos”? ¿Qué potencial vemos, a pesar de la austeridad, para impulsar ciudades justas y emancipatorias? Los siguientes puntos recogen algunas de las respuestas que surgen a estas preguntas. La forma en que las ciudades respondan será crucial para dar forma al futuro de todas y todos.

Nuestro propósito en este informe es capturar la experiencia urbana a nivel internacional, para provocar el diálogo y el intercambio a través del cual la gente de cada localidad pueda aprender de lo que está sucediendo en diferentes lugares. Estos son los desafíos, oportunidades y amenazas -para bien o para mal- que se revelan a través de la yuxtaposición y la comparación. Con este fin, el informe se acompaña de una serie de seminarios que se realizarán en nuestras ocho ciudades durante los próximos meses, diseñados para facilitar el intercambio y el aprendizaje. Informaremos sobre los resultados de estos intercambios en el sitio web del CURA en <http://cura.our.dmu.ac.uk>, y en nuestro twitter @cura2015. Esperamos que los participantes encuentren útiles este informe y sus mensajes clave, especialmente como una forma de fomentar el diálogo y el aprendizaje internacional.

Principales mensajes

1. La crisis de 2008 afectó de manera muy desigual a las ciudades, incluso a las del epicentro europeo. No todas las ciudades reconocen el lenguaje de la “austeridad” como aplicable a su realidad local.
2. Como era de esperar, los recortes de la austeridad, las reformas sociales y los desahucios inmobiliarios afectan más duramente a los más desfavorecidos. En algunos casos, la austeridad también afecta a las clases medias.
3. Lo que sucede en las ciudades importa. Las respuestas de las ciudades afectadas por la crisis y la austeridad son diversas. Las historias urbanas, las economías, las tradiciones, las luchas, los conflictos y la geografía marcan una gran diferencia para la política de la austeridad.
4. Las formas de gobernanza colaborativa varían ampliamente, desde las que se orientan a radicalizar la democracia participativa, hasta las que se ocupan principalmente de administrar la austeridad y mantener el control público.
5. Por varias razones variables a nivel local, como la centralización política, la alienación social/desafección pública, la inestabilidad institucional y la resistencia organizada, la austeridad debilita las perspectivas de crear colaboraciones sociales sólidas, inclusivas y equitativas entre los gobiernos y los ciudadanos.
6. Los recortes de la austeridad son perjudiciales para los grupos comunitarios y voluntarios locales que son dependientes de las subvenciones y ayudas. Esta situación

revela una paradoja de la austeridad: los gobiernos exigen mayores niveles de activismo ciudadano, pero dificultan su consecución.

7. Al mismo tiempo, la austeridad concentra los recursos gubernamentales en grandes organizaciones del Tercer Sector, que en ocasiones tienen escasa relación con la localidad. La capacidad de estas organizaciones más grandes para presionar y para influir en la política se reduce.
8. Por lo tanto, la gobernanza de la austeridad tiende a ser jerárquica y a pivotar sobre el Estado, o a arraigarse en redes elitistas en las que participan gobiernos, líderes empresariales y grandes ONG.
9. El branding y el marketing local de la ciudad han sido fundamentales para las estrategias de crecimiento urbano para hacer frente y para ir más allá de la austeridad. Algunas ciudades integran selectivamente la diversidad cultural y étnica a su “marca” de ciudad.
10. Sin embargo, el crecimiento por sí solo no puede compensar la austeridad. Existe una tensión siempre presente entre las realidades del desarrollo urbano y la idea de una ciudad socialmente justa e inclusiva.
11. Las ciudades no pueden evitar las consecuencias de las crisis internacionales y las medidas nacionales de austeridad, pero algunas adoptan estrategias que difieren de aquellas implementadas por los gobiernos regionales y centrales.

12. De manera crucial, puede haber alternativas políticas a la austeridad, incluso en las ciudades gravemente afectadas por los recortes de gasto público y la centralización a gran escala.

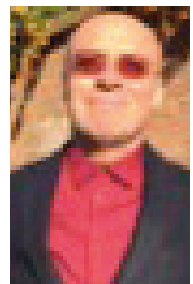
13. La resistencia a la austeridad es muy desigual. Dada la positiva alianza entre las fuerzas electorales y de base que luchan contra la crisis, es posible un “nuevo municipalismo”. Sin embargo, el intento de desafiar la austeridad a nivel de ciudad se enfrenta a la hostilidad de los gobiernos centrales y regionales, así como de las fuerzas corporativas y mediáticas.

14. Por lo tanto, para que las fuerzas contrarias a la austeridad tengan éxito, será crucial entrelazar los movimientos de oposición y construir alianzas capaces de desafiar a los más altos niveles de gobierno, entre las ciudades, los movimientos sociales, los lugares de trabajo y las organizaciones comunitarias.

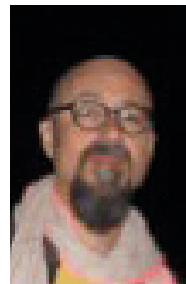
Estamos excepcionalmente agradecidos con el British Economic and Social Research Council (ESRC) por financiar nuestro estudio (referencia de la ayuda ES/L012898/1). Finalmente, estamos en deuda con más de 300 personas que nos cedieron su tiempo para participar en el estudio. La investigación depende totalmente de estos voluntarios, con los que estamos inmensamente agradecidos.

EL EQUIPO DEL PROYECTO

El equipo del proyecto incorpora un consorcio internacional de investigadores e investigadoras, y asistentes de investigación, que representan ocho países y diez instituciones.



Profesor Jonathan Davies
(Investigador Principal)
De Montfort University
(Institución coordinadora)
Caso de estudio: Leicester
E: jsdavies@dmu.ac.uk
Twitter: @profjsdavies, @cura2015



Dr. Ioannis Chorianopoulos
University of the Aegean
(Πανεπιστήμιο Αιγαίου)
Caso de estudio: Atenas
E: I.Chorianopoulos@geo.aegean.gr



Grégoire Autin
Université de Montréal
Caso de estudio: Montreal
E: gregoire.autin@umontreal.ca



Dra. Mercè Cortina-Oriol
De Montfort University
Caso de estudio: Leicester
E: merce.cortina-oriol@dmu.ac.uk
Twitter: @MercèCortina, @CURA2015



Dr. Ismael Blanco
University of Barcelona
Caso de estudio: Barcelona
E: ismael.blanco.fillola@gmail.com
Twitter: @lblancof



Dr. Andrés Feandeiro
De Montfort University
Caso de estudio: Nantes
E: andres.feandeiro@dmu.ac.uk



Dr. Adrian Bua
De Montfort University
Caso de estudio: Leicester
E: Adrian.Bua@dmu.ac.uk
Twitter: @adrianbua, @CURA2015



Dra. Niamh Gaynor
Dublin City University
Caso de estudio: Dublín
E: niamh.gaynor@dcu.ie



Profesor Brendan Gleeson
University of Melbourne
Caso de estudio: Greater Dandenong
E: brendan.gleeson@unimelb.edu.au



Profesor Steven Griggs
De Montfort University
Caso de estudio: Nantes
E: sgriggs@dmu.ac.uk
Twitter: @cura2015



Profesor Pierre Hamel
Université de Montréal
Caso de estudio: Montreal
E: Pierre.hamel@umontreal.ca
Twitter: @pierrehamel3



Hayley Henderson
University of Melbourne
Caso de estudio: Greater Dandenong
E: hayley.henderson@unimelb.edu.au



Profesor David Howarth
University of Essex
Caso de estudio: Nantes
E: davidh@essex.ac.uk



Profesor Roger Keil
York University, Toronto
Caso de estudio: Montreal
E: rkeil@yorku.ca
Twitter: @rkeil



Dra. Madeleine Pill
University of Sydney
Caso de estudio: Baltimore
E: madeleine.pill@sydney.edu.au
Twitter: @pillmad



Paul O'Brien
Consultor para difusión del proyecto
E: PO'Brien@apse.org.uk
Twitter: @apsetweets



Yuni Salazar
Universitat Autònoma de Barcelona
Caso de estudio: Barcelona
E: yunailis.salazar@uab.cat
Twitter: @ysalazar_m



Nisha Solanki
De Montfort University
Administradora del proyecto
E: nisha.solanki@dmu.ac.uk



Profesora Helen Sullivan
Australian National University
Caso de estudio: Greater Dandenong
E: helen.sullivan@anu.edu.au
Twitter: @HelenCSullivan



Dra. Naya Tselepi
University of the Aegean
(Πανεπιστήμιο Αιγαίου)
Caso de estudio: Atenas
E: naya.tselepi@gmail.com

ATENAS:

EL CENTRO DE LA AUSTERIDAD EUROPEA

La ciudad de Atenas es uno de los 66 municipios de la región griega de Ática, con una población urbana de aproximadamente 660.000 habitantes y una población metropolitana de unos 3,9 millones de habitantes. El Concejo Municipal está controlado por una coalición de centro-izquierda pro-austeridad, y el alcalde también cuenta con el apoyo electoral de los conservadores. El alcalde representa la figura clave en el Concejo y cuenta con cierto grado de discrecionalidad para establecer las políticas municipales.

Entre todas las ciudades europeas, Atenas es la ciudad más afectada por la austeridad. La crisis financiera mundial de 2008 y la depresión económica que le siguió tuvieron un impacto devastador en Atenas, lo que provocó un descenso demográfico. El número de personas sin hogar en el área metropolitana de Atenas se elevó a 9.100, mientras que la Región del Ática registró el mayor descenso de la renta disponible de los hogares en toda la UE. Los indicadores municipales muestran que un 26,1% de la población subsiste con niveles de ingresos por debajo del umbral de pobreza y un 8,1% sufre privaciones materiales severas.

El centro de la ciudad es el principal eje de la crisis. La mayor parte del trabajo social en la calle con las personas sin hogar en la región se está llevando a cabo en el centro, y al mismo tiempo, es ahí donde ocurren las protestas más importantes contra la austeridad. Esta yuxtaposición convierte al centro de la ciudad en el punto central de la crisis humanitaria provocada por la austeridad y de las múltiples formas de resistencia a ésta.

Los recortes presupuestarios socavan gravemente las capacidades de gobierno municipal

Tras los sucesos de 2008, y para evitar una crisis de solvencia, el Gobierno acordó una serie de préstamos con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI. La lógica centralizada de ajuste fiscal que siguió a los préstamos desencadenó una crisis de siete años de recesión prolongada y continuada, durante la cual la economía perdió un 27% acumulativo de su PIB. Atenas se vio desproporcionadamente afectada por la crisis y por los años de austeridad. Entre 2010-2017, el presupuesto municipal se ha reducido en más de un 20% debido a los recortes en las subvenciones del gobierno nacional y a una reducción significativa del gasto municipal, así como a la significativa caída de los ingresos fiscales. Como dijo un funcionario público, *“teníamos 12.000 empleados y ahora tenemos 7.000”. [...] ¿Qué haces en tal caso? ¿Cierras el municipio? Hay que reaccionar, seguramente, pero dentro de un marco*”.

En respuesta, la municipalidad de Atenas comenzó a reorganizar las estructuras y servicios administrativos municipales en un intento de reducir costos. La aplicación de estrictos controles de costos e ingresos es visible en el esquema de eliminación de la deuda de la ciudad, con la expectativa de liquidación de casi todas las obligaciones municipales para el 2019 a través de un aumento constante de los superávits presupuestarios y de nuevas

fuentes de ingresos. En la medida que las respuestas a escala municipal han ido más allá de las condiciones impuestas tras los rescates para lograr el equilibrio presupuestario y una exposición limitada a la deuda, la austeridad en el caso de Atenas puede considerarse, hasta cierto punto, una opción política.

Históricamente, la gobernanza de Atenas se ha caracterizado por estar muy centralizada en el Estado y por una débil gobernanza colaborativa. Como explicamos a continuación, este enfoque ha cambiado significativamente bajo las condiciones de austeridad, ya que la ciudad se ha abierto a las organizaciones empresariales y a la élite del Tercer Sector.

Bajo la austeridad, Atenas es gobernada a través de una nueva forma de Pluralismo Elitista

Bajo la austeridad, Atenas ha tratado de desarrollar nuevas formas de colaboración, en particular en torno a la regeneración urbana, el desarrollo económico y la política social. Estos procesos se centran en las organizaciones transnacionales, las grandes corporaciones y las ONG como socios claves, resaltando la creciente prominencia de un “filantrocapitalismo” en la ciudad. Por ejemplo, el “Centro de Solidaridad”, el programa de política social municipal más destacado, es el resultado de la iniciativa de una ONG llamada Solidarity Now, establecida en 2013 por las Open Society Foundations (OSF) de George Soros. Del mismo modo, Samsung financia

“Innovathens”, una iniciativa de desarrollo económico municipal en el sector tecnológico. Este modo de gobierno ha influido incluso en la forma en que se plantea el futuro de la ciudad. Atenas ha licitado exitosamente para participar en la red global de las 100 Ciudades Resilientes (100RC) – patrocinado por Rockefeller Philanthropy Advisors - en un intento de obtener acceso a expertos y recursos para abordar la crisis. Así pues, el “giro colaborativo” en Atenas se da principalmente entre un abanico limitado de élites empresariales y ONGs. La nueva forma de gobernanza de la austeridad en Atenas puede ser representada como una forma de *“pluralismo elitista”*.

Colaborar de esta manera con las ONG se considera una forma pragmática de abordar las necesidades sociales. Según los políticos locales, el Ayuntamiento es ahora una institución de último recurso, obligada a responder sólo cuando todo lo demás falla. Un concejal lo expresó de la siguiente forma: *“Se quejan porque trabajamos con ONGs. Ok, podéis encontrarnos otra manera. No es el memorándum o la austeridad; es la necesidad lo que nos impulsa. [...] ¡Tomamos una decisión! El municipio de Atenas está atendiendo a 20.000 personas. No puedes ignorar eso o dejarlo pasar. [...] Si alguien dice “yo no lo haré porque no es el camino correcto, bueno él/ella está tomando un riesgo, nosotros no”*.

Este contexto de pluralismo elitista, combinado con la austeridad de la UE impuesta a nivel nacional, significa que la capacidad del municipio para desarrollar un marco político que tenga en cuenta los intereses locales está fuertemente restringida. Tal capacidad depende de la medida en que los objetivos locales coincidan con las prioridades de los organismos de financiación estatales y filantrópicos - una característica común de la colaboración en otras partes de Europa y Estados Unidos. En Atenas, el surgimiento de redes elitistas en las que participa la ciudad y las ONG no ha sido ni progresista ni democrático, siendo un modo de gobernar fuertemente rechazado por los movimientos de base.

Atenas ha sido testigo de una explosión de organizaciones informales de base contra la austeridad

El cumplimiento de las medidas de austeridad por parte de Atenas ha generado nuevas formas de resistencia. La ciudad fue el punto central de las luchas masivas contra la austeridad en Europa durante varios años después de 2010, luchas que descansaron sobre todo en el poder aglutinador de los sindicatos y en el dinamismo político de Syriza, un partido de oposición de la izquierda radical. Sin embargo, este movimiento antagónico ha perdido mucho - aunque no todo - su ímpetu. Los sindicatos se vieron profundamente afectados por la austeridad, ya que el elevado desempleo redujo su afiliación y socavó su capacidad de organización. Como comentó un sindicalista, *“en los últimos años hemos organizado más de 40 huelgas generales y ... personalmente creo que, a causa de la crisis, el sindicalismo sufrió una derrota estratégica; no podíamos ofrecer una alternativa a la austeridad, una salida”*.

La desilusión prevaleció cuando Syriza asumió el cargo y el nuevo gobierno adoptó la austeridad en julio de 2015. Desde entonces, se han formado nuevas redes de solidaridad en el ámbito social y político. Más de 2.500 organizaciones de base han surgido en las ciudades griegas, lo que implica el surgimiento de una red difusa con una presencia prominente en Atenas.

“Durante los últimos tres años [2013-2016], las iniciativas de base en Atenas se han duplicado (...) Se trata de grupos que, en principio, operan informalmente y sólo unos pocos se convierten en ONG. No quieren tener ningún trato con el Estado o con el manejo de recursos. Sólo quieren ofrecer una salida a la crisis”. (Miembro de organización de voluntarios).

La gran diversidad de objetivos y prácticas que caracterizan a las iniciativas de base atenienses - desde los centros de medicina social y monedas alternativas hasta las empresas sociales cooperativas y cocinas comunitarias - hace de la clasificación un ejercicio inútil. Sin embargo, encontramos rasgos comunes, en particular en la informalidad y la aversión hacia las estructuras e instituciones formales asociadas a la austeridad. Incluso los grupos que han adquirido una forma jurídica para participar en licitaciones de recaudación de fondos operan de forma autoorganizada y voluntaria. La informalidad se sustenta a través de las redes sociales y la presencia de plataformas web, como *“Volunteer4Greece”* y *“solidarity4all”*, que comunican las actividades y necesidades sociales a un público cada vez más receptivo. Además, el ‘voluntariado’ complementa a la ‘informalidad’ como un rasgo clave de la movilización social, dando forma a una actitud política rebelde que se

alimenta de la creciente marginación de las estructuras e instituciones formales. Según un activista local, *“el voluntariado es una forma de resistencia. Es una declaración que pone en evidencia la ausencia de las autoridades donde se necesitan; es una forma de mostrar y tratar los problemas que enfrenta la ciudad”*.

Las redes anti-austeridad rechazan la colaboración con el Estado y con las ONGs

La informalidad es un rasgo común entre las redes anti-austeridad; el rechazo a la comunicación y la cooperación con las autoridades es un segundo rasgo compartido. A diferencia de las luchas tradicionales (por ejemplo, aquellas vinculadas a la política formal a través del Partido Comunista), las redes de activismo rehúyen de los agentes, prácticas e instituciones asociadas a la austeridad, incluso sus elementos menos radicales. Como observó un entrevistado que forma parte de esta red, *“existe esta creciente conciencia de que estamos solos, sin ninguna autoridad o institución formal que nos proteja. No sólo eso, sino que estamos en contra de ellos. De ahí el cambio hacia la auto-organización. [...] La elección de Syriza y la gran decepción que le siguió, destrozó cualquier resto de ilusiones sobre la posibilidad de una salida a través de la política y las instituciones formales”*. Ni un solo grupo ni una sola red de organizaciones de base no participa en ningún espacio formal de colaboración con la institución municipal, a pesar de los intentos de la institución por acercarse al ámbito asociativo informal (por ejemplo, synAthina).

El referéndum nacional de 2015 empeoró una relación ya de por sí difícil. Los votantes fueron consultados para conocer si aprobaban las condiciones de rescate propuestas conjuntamente por los acreedores del país. El papel principal del alcalde en la campaña nacional para aceptar las demandas de la UE rompió todos los eslabones restantes. Según un activista comunitario, *“el referéndum no fue sobre el euro o Grexit. Se trataba de la austeridad. No se puede presentar como principal defensor del ‘sí’, como lo hizo el alcalde, sabiendo que lo que defendemos es negado por esta decisión”*.

En resumen, siete años de austeridad han derribado los puentes entre la administración local y el activismo ciudadano. En esta situación, no puede haber una colaboración significativa para gobernar la austeridad. La austeridad ha engendrado más bien nuevas redes elitistas, en las que los activistas no pueden ser cooptados. En Atenas, la sociedad civil está cada vez más bifurcada: por un lado, las ONG internacionales en asociación con la ciudad y el Estado; por otro lado, las organizaciones de base que se niegan a cooperar, pero que tienen poca capacidad de organización. Sin embargo, hasta ahora, a diferencia de Barcelona, estas fuerzas populares no han cristalizado en un movimiento a nivel de ciudad o nacional, ni han establecido vínculos con formas tradicionales -aunque cada vez más episódicas- de lucha organizada.

BALTIMORE: UNA CIUDAD INJUSTA EN “DOBLE VÍA”

La población de Baltimore, de 615.000 habitantes, ha disminuido en más de un tercio desde su pico de 950.000 en 1950. El ingreso medio de los hogares es de \$41,000, comparado con los \$74,000 de Maryland. Desde el 2015, casi una cuarta parte de los residentes de la ciudad se encuentran por debajo del nivel federal de pobreza. Los beneficiarios del Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (“cupones para alimentos”) se duplicaron de 11.000 en 2006 a casi 22.000 en 2013. A principios de 2008, la tasa de desempleo de Baltimore era del 5,6%, alcanzando tras la crisis un máximo de 11,4% a principios de 2011, y habiendo descendido en 2017 al 6,5%. La ciudad está aislada económica y socialmente de sus condados vecinos más ricos en la región metropolitana de Baltimore, con una población de 2,7 millones de habitantes. La región está en pleno auge económico, pero la estabilidad y la prosperidad se distribuyen de manera muy desigual según las fronteras espaciales, raciales y comunitarias.

La composición racial de la ciudad es 64% afroamericana, 30% blanca y 6% hispana/latina/asiática. Baltimore es una fortaleza del Partido Demócrata desde hace tiempo. Desde la elección de su primer alcalde afroamericano (Kurt Schmoke, en 1987-99) todos los alcaldes excepto Martin O'Malley han sido mujeres negras. Desde las elecciones presidenciales de noviembre de 2016, tanto los alcaldes salientes como los actuales han afirmado que Baltimore es una “ciudad acogedora” para inmigrantes y refugiados, enfrentando las amenazas de Donald Trump de retener fondos federales de las ciudades “santuario”. Sin embargo, a pesar de este avance

progresivo, Baltimore está profundamente polarizado a lo largo de las líneas raciales y de clase, especialmente entre nuestras ciudades.

Como explicó uno de los entrevistados, *“la desigualdad en Baltimore es mucho más grave que en el conjunto de la nación... y está marcada por cuestiones raciales, lo que la hace aún más obvia y opresiva”*.

Baltimore ha estado en el dominio de “Austeridad” durante décadas

Como muestran los indicadores de empleo anteriores, Baltimore se vio duramente afectada por la crisis de 2008. Sin embargo, la presión fiscal comenzó mucho antes de la última crisis y ha continuado sin cesar. Como comentó uno de los entrevistados, Baltimore *“está acostumbrado a la austeridad y funciona así todo el tiempo”*. La persistente ‘restricción fiscal’, resultante de una base impositiva cada vez menor, de la disminución de las subvenciones estatales y federales, y del aumento de las necesidades de servicios, se interpreta simplemente como una *“dura realidad”*. Un encuestado describía la naturaleza de la crisis estructural de Baltimore en los siguientes términos:

“No tenemos una economía para apoyar a nuestros ciudadanos. Tenemos una tremenda cantidad de racismo institucional en la forma en que se ha concebido la ciudad, en cómo funcionan nuestras instituciones, y en la falta de recursos y liderazgo para hacer realidad una reconciliación que es necesaria, pero

también para abordar los más de 50 años de retrasos en inversión, no sólo en barrios, sino también en instituciones del gobierno y en nuestras escuelas. Y tenemos un enorme problema de capital humano que está presente desde el nacimiento, y muy pocas opciones para que la mayoría de los residentes tengan realmente acceso a cualquier oportunidad, ya sean escuelas, salud o vivienda digna - y obviamente, todas están interconectados”.

El sistema de inversión ‘Triage’: los inversores dan prioridad a algunos barrios, mientras que abandonan otros

El enfoque de la ciudad durante décadas de restricción fiscal ha sido tratar de aumentar los ingresos y reducir el gasto público, así como tratar de asociarse con instituciones y organizaciones filantrópicas locales relacionadas con las áreas de educación y salud, para integrar las prioridades de desarrollo y gasto. Este planteamiento ha llevado a un criterio altamente selectivo sobre el desarrollo económico, centrado en las necesidades de crecimiento de las instituciones de referencia - como los principales empleadores locales y la Johns Hopkins University - que

están fuertemente arraigadas en la ciudad.

La estrategia principal ha sido desconcentrar la pobreza atrayendo y reteniendo a la clase media para que viva en la ciudad (gentrificación) combinada con iniciativas de reubicación (dispersión) y movilidad social para los pobres (inclusión económica). Las decisiones de inversión se basan en un sistema de “selección”, el cual da prioridad a los barrios a los que se considera con potencial de desarrollo, mientras que se despriorizan las zonas más desfavorecidas y las más prósperas. Los barrios más desfavorecidos, por lo general con poblaciones mayoritariamente afroamericanas, no se perciben como económicamente viables y son ‘descartados’ y ‘confinados’, intensificando así la polarización racial y de clases. En este contexto, los mecanismos participativos para las organizaciones de base y los ciudadanos, tales como la negociación de las condiciones de reubicación o los acuerdos de beneficios comunitarios, han sido escasos y simbólicos. Más recientemente, las estrategias de inclusión económica que buscan



aprovechar los beneficios de las instituciones y agentes locales de referencia para la consecución del empleo y la satisfacción de necesidades sociales se están extendiendo por toda la ciudad.

Baltimore es gobernado de forma oportunista por las élites

Baltimore es una ciudad inusual en comparación con los estándares europeos tradicionales, tanto en términos de la forma oportunista en que se determina la política, como en términos de las elites que ejercen el poder de gobierno, que incluyen al alcalde de la ciudad y los funcionarios claves, junto con las principales organizaciones y filántropos de la ciudad. La ciudad es un ejemplo de largo recorrido del “pluralismo elitista” que está emergiendo recientemente en Atenas.

Esta forma de gobernabilidad ha creado un fuerte cisma entre el sector no lucrativo de Baltimore, en su mayoría dirigido por blancos, y su comunidad activista, que habla de un *“complejo industrial sin fines de lucro”* de la ciudad. Un funcionario del gobierno aceptó que *“aquí toda la infraestructura de los sectores no lucrativo y otros... coopta la voz de la comunidad y dice, esto es lo que la comunidad quiere”*. Los nuevos movimientos sociales y activistas han incrementado los esfuerzos que se vienen realizando desde hace mucho tiempo. Su enfoque principal no es la restricción fiscal, como tal, sino más bien la manifestación de injusticia en forma de violencia policial y marginación económica.

El estallido de Baltimore: Una renovada demanda de justicia social

En abril de 2015, se produjo el levantamiento de Baltimore, que fue noticia mundial, tras la muerte de un joven negro, Freddie Gray, a consecuencia de las heridas sufridas mientras estaba bajo

custodia policial. Todos los entrevistados reconocieron el levantamiento como una protesta contra las inequidades de la ciudad, e interpretaron que dichos acontecimientos reflejaban la necesidad inminente de una forma de gobernabilidad realmente más inclusiva. Algunos sugirieron que, como resultado, las élites empezaron a trabajar más colaborativamente: *“las empresas, las organizaciones filantrópicas y las instituciones están dando un paso adelante y diciendo que tenemos que trabajar más colectivamente”*. Otros fueron más cautelosos: *“será necesario tener más coraje y valentía... porque estas son cosas sistemáticas e injustas que están tan arraigadas en esta ciudad que realmente tenemos que hacer estallar esto y hacerlo de la manera correcta”*. Sin embargo, parece que cualquier impulso para la justicia social puede estar disminuyendo ya en los vaivenes del levantamiento.

¿De la retórica del cambio a los negocios de costumbre?

Está claro que, aunque ha habido cierto ajuste de estilo y tono, los objetivos y arreglos adoptados en la ciudad siguen siendo en gran medida los mismos. Un entrevistado advirtió que las iniciativas de ‘inclusión económica’ conllevan *“hacerse con la tarta y cortar un pedazo para los grupos que no se benefician. No los está incluyendo”*. Estas iniciativas contrastan con los programas de “creación y de apropiación de riqueza comunitaria”, promovidos por grupos activistas más radicales, los cuales han sido presentados como una *“estructura paralela, una narrativa paralela...[una] visión del empoderamiento de la comunidad desde las bases hacia arriba, en contraposición a ver a las personas negras como apéndices de una ola neoliberal”*.

Sin embargo, muchos activistas no consideran que el gobierno de la ciudad sea capaz de asumir el liderazgo necesario para impulsar un cambio. Su escepticismo parece razonable, aunque se han reconocido algunos ‘esfuerzos’ para ‘educar a los residentes en torno al rol del gobierno de la ciudad hoy en día, que no lo es todo’. En las entrevistas se mencionaron los talleres sobre el presupuesto de la ciudad como ‘un ejemplo del compromiso comunitario que nuestros oficiales de policía no tienen’.

Los activistas entrevistados han hablado mucho sobre un modo de gobierno de “doble vía” en Baltimore, ilustrado por las experiencias contrastantes de los barrios de Port Covington y Sandtown. Port Covington, el megaproyecto actual de la ciudad frente al mar, tiene aprobaciones por \$660 millones de dólares en financiamiento derivado del aumento de impuestos, el mayor paquete de financiamiento de Baltimore en la historia. Se prevé que la remodelación de esta zona de 80 hectáreas de antiguos patios de ferrocarril y terrenos industriales creará “una ciudad dentro de una ciudad” de viviendas, espacios comerciales y parques, con una capacidad de 10 a 15.000 nuevos residentes. Por el contrario, Sandtown en Baltimore Occidental, uno de los barrios más desfavorecidos de la ciudad y el lugar del levantamiento de abril de 2015, ahora forma un foco inicial para el Proyecto CORE, la iniciativa de demolición y reurbanización del Estado y la Ciudad que derribó 400 propiedades dañadas en 2016. Algunos ven este enfoque como de sentido común, *“cuando permites tanta desinversión, no hay otra opción que derribarlo”*, y como una palanca de nuevas oportunidades, como la de hacer más ecológica la ciudad. Otros lo ven como más de lo mismo, *“insensible con nuestra comunidad... ni siquiera considerando los problemas que podrían generar bloques y bloques de propiedades deterioradas... un lento proceso de gentrificación”*. Los disturbios han llevado a un cambio de tono, pero ¿qué más? Como comentó un entrevistado, *“el tono de conversación puede haber cambiado, pero los sistemas no están cambiando”*.

¿Qué sigue? La actuación local y la reforma policial son cruciales

Sin embargo, la mayoría de los encuestados encontraron razones para tener esperanzas sobre el futuro de la ciudad, aunque las opiniones difieren sobre el camino a seguir. Algunos hicieron hincapié en la necesidad del consenso, de *“formas positivas de colaboración”*. Otros, inmersos en la política de la resistencia, han subrayado la necesidad de un enfoque más conflictivo orientado a la lucha por un cambio transformador más profundo. Las voces de los jóvenes activistas negros *“formados fuera de la fórmula local sin fines de lucro”* se ha fortalecido claramente desde las protestas. La fuerza de la intervención local será, por tanto, un factor determinante de lo que suceda en el futuro próximo.

No es de extrañar que abordar la crisis policial sea considerado como un requisito previo para otros cambios progresistas en la ciudad, como explicó un entrevistado: *“Las relaciones policía-comunidad... Creo que todo lo demás es tan insignificante... el promotor que desarrolla Port Covington no tiene absolutamente nada que ver con mi existencia cotidiana... Pero ahora estoy teniendo ese tipo de conversaciones en mi vida todo el tiempo –el otro día me dispararon... ¿Por qué alguien pensaría que ese tipo de conversaciones en Estados Unidos son aceptables? Se han convertido en la norma y no quiero que sean la norma”*.

La ciudad dividida de Baltimore es un caso extremo para los estándares de nuestras otras ciudades - incluso para Atenas. En última instancia, la investigación apunta a la necesidad crítica de revelar y reconocer las divisiones inicuas que afectan a la ciudad, para luego encontrar caminos equitativos para la reconciliación. Escapar de la incesante presión fiscal y de la violencia y la indigencia asociadas a ella sería un enorme paso adelante. La ciudad está ahora en un punto crucial de inflexión.

EL REGRESO DE LA IZQUIERDA: BARCELONA Y EL NUEVO MUNICIPALISMO

Barcelona es la capital de Catalunya, una región con una fuerte identidad nacional en el noreste de España. Con una población de 1.608.746 habitantes, es la segunda ciudad más grande del país, después de Madrid. Desde los Juegos Olímpicos de 1992, Barcelona se ha convertido en un llamativo foco de atracción para el turismo. La fortaleza de su sector turístico, junto con una economía altamente diversificada e internacionalizada, la convierte en una de las ciudades más prósperas de España.

La crisis económica de 2008 golpeó gravemente la estructura socioeconómica de la ciudad, provocando un fuerte aumento de la pobreza, la exclusión social y las desigualdades sociales. La tasa de desempleo ascendió al 18,6% en 2012 (23,8% en Cataluña; 25% en España). La tasa de riesgo de pobreza alcanzó el 18,2% en 2011 (20,5% en Cataluña; 20,6% en España). Las desigualdades de renta aumentaron bruscamente en los años de la recesión económica, creciendo también rápidamente la brecha entre la renta disponible de los hogares de los barrios más ricos y más pobres. A pesar de los señales de recuperación económica, los legados de la crisis siguen presentes en términos de precariedad laboral, reducción del sector público, crisis y exclusión residencial, así como en términos de polarización social y espacial.

La política de Barcelona ha cambiado radicalmente desde el inicio de la crisis. Después de 32 años de gobiernos de centro-izquierda liderados por Partido Socialista de Catalunya (PSC), las elecciones municipales

de 2011 llevaron al poder una coalición conservadora liderada por el alcalde Xavier Trias (2011 - 2015). Las elecciones de 2011 aceleraron un largo y profundo declive del PSC, evidente desde los años noventa. En 1991, el PSC ganó 21 de los 41 escaños en el Pleno Municipal y el 42,95% del total de votos. Para 2011, sus votos habían disminuido hasta el 22,14% de los votos y los 11 escaños, perdiendo el poder por primera vez desde las primeras elecciones democráticas de 1979. En 2015, el PSC experimentó un nuevo retroceso, ganando sólo el 9,63% de los votos y 4 escaños, ocupando el cuarto lugar en el Pleno Municipal. En su lugar, la izquierda radical ha experimentado un importante resurgimiento, a través de la coalición Barcelona en Comú (BeC).

Un nuevo capítulo: Los indignados y el surgimiento de la nueva izquierda

La erupción del movimiento de los Indignados (también conocido como movimiento 15M) en la primavera de 2011 supuso el inicio de un proceso de resurgimiento y re-articulación de la izquierda en la ciudad que culminó con la victoria electoral de Barcelona en Comú en las elecciones de mayo de 2015 y marcó el comienzo de lo que algunos llaman “el nuevo municipalismo”.

Barcelona en Comú es una plataforma política de izquierda radical nacida en 2014 a partir de una serie de antiguos y nuevos movimientos

sociales y organizaciones políticas. Ada Colau, antigua dirigente del movimiento contra el desalojo de viviendas, es la líder carismática de esta coalición y actual alcaldesa de Barcelona. En las elecciones de 2015, BeC obtuvo el 25,1% del total de votos, ganando en 53 de los 73 barrios de la ciudad, logrando resultados particularmente buenos en los distritos de rentas más bajas. Cuatro de las cinco ciudades más grandes de España están ahora gobernadas por coaliciones anti-austeridad, incluyendo Madrid, con una influencia significativa en el discurso de la política estatal.

Lecciones desde Barcelona: ¡Hay una alternativa a la austeridad!

El surgimiento de Barcelona en Comú refleja tanto la intensidad como la profundidad de la crisis que afecta a toda España, así como la fuerza de los movimientos sociales y de las organizaciones políticas progresistas arraigadas en la ciudad. Encontramos un amplio consenso entre los entrevistados, en el sentido de que la crisis de 2008 difiere de las crisis anteriores por su profundidad y su carácter multidimensional.

“Esta crisis, para mí, marca un antes y un después para muchas personas, en su percepción del sistema económico que vivimos y del sistema democrático, de la política que hemos vivido” (Periodista).

La crisis ha generado tres tipos principales de respuesta política en España: el conservadurismo - una posición pro-status quo liderada por los viejos partidos conservadores y socialdemócratas; el gran movimiento independentista catalán; y la izquierda radical, arraigada en la tradición municipalista, y reforzada por el impulso del movimiento de los Indignados y de las movilizaciones contra los desahucios inmobiliarios. La confluencia entre el independentismo y los movimientos de izquierda radical -con muchos puntos de intersección pero también de conflicto

entre ellos- han convertido a la ciudad de Barcelona en el escenario más importante de Europa para la resistencia política al impacto de la crisis y la austeridad. En otras palabras, el potencial para una política alternativa es mayor en una de las ciudades más afectadas por el colapso económico de 2008. Una periodista señalaba las diferencias entre la última crisis y la crisis industrial en los años 80 o la crisis post-olímpica:

“Las otras crisis no provocaron precisamente un cambio político radical hacia la izquierda, pero esta vez, como consecuencia de muchos factores, se ha producido un cambio político en la ciudad y, relativamente, un cambio político e ideológico a nivel catalán (...)” (Periodista)

Las ciudades pueden liderar un renacimiento social y político

Los dos primeros años del gobierno de BeC han generado grandes expectativas sobre el potencial para construir un nuevo proyecto político de izquierda de abajo-arriba, con las ciudades desempeñando un papel central. La agenda política de Barcelona en Comú combina el principio político clásico de la redistribución social y espacial con el del localismo (municipalismo), las formas radicales de coproducción y los comunes (refiriéndose los “comunes” a los recursos mantenidos en custodia comunitaria para un colectivo, fuera del control directo de los poderes públicos).

“... (siempre he sentido) un fuerte compromiso con el municipalismo y con la idea de que nosotros no sólo reemplazamos a las personas en el poder, sino que también debe cambiar la forma de hacer las cosas. Debemos abrir las instituciones. Si hay un lugar desde donde esto se puede hacer, es la ciudad” (Regidora).



“Los Bienes Comunes no son espacios propiedad de sector público, sino que representan un riqueza compartida y común. Los atributos de universalidad, redistribución, accesibilidad... características de lo Público se echan de menos en muchos proyectos de la administración. Es por eso que creo que los comunes son más capaces de actuar como lo ‘público’ que la propia administración pública” (Miembro del gobierno local).

Sin embargo, los obstáculos que enfrenta la nueva Izquierda son enormes

Los dos primeros años de la coalición BeC muestran la magnitud de los obstáculos que emergen ante la posibilidad del cambio radical. En primer lugar, BeC carece de una mayoría sólida en el Ayuntamiento, lo cual le obliga a formar una coalición con los concejales del PSC. También debe enfrentarse la resistencia de la burocracia municipal, a la centralización a gran escala por parte de los regímenes de austeridad regionales y centrales y a la falta de poder municipal en ámbitos de política pública clave, especialmente en el ámbito de la vivienda. En mayor o menor medida, las mayores limitaciones a las que se enfrentan todas las ciudades están relacionadas con la naturaleza global de los recursos económicos y financieros y con la ideología pro-austeridad impulsada por los medios de comunicación y las elites económicas. Como señaló un miembro de una organización comunitaria:

“Las herramientas son muy pequeñas y las expectativas son grandes. ¿Cómo puede el Ayuntamiento de una ciudad que está globalmente situada en el mapa de las ciudades destacadas del mundo, que atrae flujos migratorios, capitales... ¿cómo puede gestionar un poder que no tiene? El Ayuntamiento no tiene el poder de la ciudad. Es una porción muy pequeña de poder”.

Las ciudades deben unirse para derrotar la austeridad

Al mismo tiempo, hay margen de maniobra. Nuestros entrevistados han destacado un repertorio de estrategias que los gobiernos locales pueden utilizar para promover el cambio político radical. A nivel institucional, estas estrategias incluyen el máximo aprovechamiento creativo de los poderes otorgados a los municipios y la inversión de los superávits y las reservas presupuestarias en lugar de su acumulación (una demanda hecha por activistas sindicales en Leicester). Otra estrategia crucial es construir alianzas políticas entre ciudades, movimientos sociales y organizaciones comunitarias para enfrentar y ejercer presión en los niveles superiores del gobierno. En nuestra investigación, hemos podido constatar que, en combinación, estos enfoques transforman las percepciones ciudadanas de lo que es posible y hacen que la radicalización política sea transmitida dentro y fuera de la ciudad, en escalas regionales y estatales.

Nuestras conclusiones son dobles. En primer lugar, el Ayuntamiento necesita a los movimientos y los movimientos necesitan a Ayuntamiento.

En segundo lugar, para resistir la austeridad impuesta por los niveles superiores de gobierno, las ciudades deben unirse a nivel nacional e internacional, en una lucha común. La alcaldesa Ada Colau resumió el lugar de Barcelona en esta lucha: *“Considero que Barcelona es clave para redefinir la política y que el municipalismo es esencial para mejorar nuestra democracia. Éste es el siglo de las mujeres y el siglo de las ciudades. Y no hay mejor camino para avanzar en este momento político tan emocionante que el nuevo municipalismo, que es la administración más próxima a la ciudadanía. No se me ocurre una ciudad mejor que Barcelona, muy apreciada y seguida con gran interés internacional. Este cambio de agenda política lo hemos puesto en marcha en este mandato y está dando resultados”* (Nació Digital, 10/04/2017).

DUBLIN: UN REGÍMEN DE AUSTERIDAD CENTRALIZADO PERO RECHAZADO

Dublín, la capital de Irlanda, tiene una población de 1,3 millones de habitantes y alberga a un tercio de la población del país. La actividad económica en la región de Dublín representa el 47% del PIB de Irlanda y tiene la renta media disponible por persona más alta del país. Dublín ocupa ahora el tercer lugar en el ranking mundial de inversión extranjera directa (IED). La ciudad funciona como un centro de coordinación para el desarrollo de compañías internacionales de Tecnologías de la Información (TI) y en particular de softwares, teniendo muchas de las mayores empresas de TI del mundo sus oficinas centrales en Dublín. Por lo tanto, el atractivo de la ciudad para los inversores nacionales e internacionales es una de las principales fuerzas motrices del planeamiento urbano de las políticas públicas urbanas. Las tasas comerciales también constituyen la principal fuente de financiación del Consejo Municipal de Dublín (DCC).

Dublín ha utilizado la austeridad para consolidar sus políticas pro-empresariales

Como muchos de nuestros entrevistados han señalado, la austeridad en Dublín ha servido como una ideología para ampliar y consolidar muchas de las políticas y programas en vigor desde los años noventa, el objetivo de las cuales es hacer que la ciudad sea atractiva para los inversores y promotores de negocios, ignorando o conteniendo la marginación y el disenso. De hecho, como indica nuestra investigación, la austeridad ha brindado la oportunidad de restringir y controlar aún más las actividades de los grupos de la sociedad civil, al tiempo

que los recortes se concentran en los más excluidos. Si bien, como le gusta señalar al Ministro de Hacienda irlandés con la mirada fijada en los mercados mundiales, Irlanda no es Grecia y Dublín no es Atenas, es palpable la rabia y la frustración de los ciudadanos por los recortes realizados en nombre de la austeridad.

En toda la ciudad ocurriéndose está produciendo un cierto renacimiento político a medida que los individuos y las comunidades se involucran en prácticas diversas de resistencia, resiliencia, solidaridad y apoyo.

La austeridad golpea con más fuerza a los más pobres

Entre 2008 y 2014, Irlanda ha tenido ocho presupuestos que incorporan medidas de austeridad y sus efectos han sido agudos y profundos. Ha habido un aumento significativo del desempleo, el porcentaje global de personas en situación de pobreza ha aumentado hasta el 15,8% y la desigualdad ha aumentado drásticamente. También se ha observado la naturaleza significativamente sexista de los efectos de la austeridad, siendo las mujeres las más perjudicadas. En Dublín, donde las tasas de privación han aumentado significativamente durante los años de la austeridad, pasando del 10,5% en 2008 al 28,1 % en 2013, existe un amplio acuerdo entre nuestros participantes en el sentido de que la austeridad ha golpeado más duramente a los más pobres, aunque las clases medias también se han visto gravemente afectadas. Como señaló uno de



los entrevistados, *"El gobierno no se enfrentó a los poderosos. Eligió enfrentarse a los débiles. Y así, la austeridad y la dureza eran muy unilaterales... Se metieron con la gente más débil tanto subliminalmente como conscientemente"* (Investigador Social). Muchos entrevistados destacaron la injusticia de esta distribución desigual de la responsabilidad. Como señaló otra persona en uno de nuestros grupos focales, *"Lo que más duele de la austeridad es que es enormemente injusta. Es enormemente injusta. Y que nos están forzando a asumir las cargas generadas por personas que básicamente son especuladores financieros. Y especularon y perdieron. En vez de asumir sus pérdidas, nos las ponen encima nuestro"* (Residente).

Se ha producido una caída del 21% en la renta media disponible en toda la ciudad y la caída de los ingresos de los desempleados se sitúa en el 22%. En consecuencia, el nivel de desempleo pasó de 38.000 personas en 2006 a un pico de 90.000 en 2012. Aunque este dato disminuyó a 75.000 en 2015, los entrevistados destacan las constantes dificultades para hacer frente al pago de las deudas y las facturas, y la pobreza y la desigualdad siguen siendo generalizadas y persistentes. Si bien el gobierno hace hincapié constantemente en que las prestaciones sociales básicas no se han visto afectadas en los presupuestos de la austeridad, los extensos recortes a las ayudas y los servicios en una amplia gama de sectores han afectado indirectamente a muchos. Como señala uno de nuestros participantes del Grupo Focal, *"No te afectan directamente, pero todos los apoyos han sido eliminados"* (Residente). Por ejemplo, se estima que la financiación del programa para hacer frente a la creciente epidemia de las drogas en la ciudad ha disminuido en un 44% y que muchas otras líneas de financiación han cesado por completo.

La austeridad es una oportunidad perdida para desarrollar la democracia local

El gobierno local en Irlanda es extremadamente débil y la gobernanza irlandesa se caracteriza por un grado de centralización extremadamente elevado. El Ayuntamiento de Dublín no es una excepción. Las tan aclamadas reformas de los gobiernos locales que, como parte de la austeridad, prometían mayores niveles de democracia local, se tradujeron en realidad en recortes presupuestarios (entre un 20 y un 25% en la región) y en una mayor responsabilización sobre el desarrollo de las comunidades locales. Igual que para otro tipo de reformas, existe un amplio acuerdo en que estas reformas no se llevaron a cabo.

Como señaló un empleado de la administración local: *"La austeridad fue una época, en mi opinión, para promover una reforma, y mucha de la austeridad se hizo realmente bajo el argumento de esa reforma. No fue así. Ha habido muy poca reforma... Pienso que se ha perdido una oportunidad"* (Empleado del Ayuntamiento).

Muchos concejales fueron aún más directos. En palabras de uno de ellos, *"Tenemos todo el discurso sobre la reforma política, pero no hay reforma. Reforma significa recortes"* (Concejal).

La austeridad se ha consolidado como un ataque dirigido por el Estado contra los grupos de la sociedad civil

Además de los recortes en el Ayuntamiento (lo cuales, paradójicamente, le han terminado sumando más carga de trabajo), la austeridad también ha brindado la oportunidad de consolidar el proyecto del estado de "racionalizar" (recortar) los grupos de la sociedad civil y alinearlos más estrechamente

(subsumirlos) a los gobiernos locales, a través de los Comités de Desarrollo Local de la Comunidad, recientemente establecidos. Según los participantes, estos funcionan de una manera extremadamente formalista, sin dejar espacio para la deliberación o el debate.

Aunque los intentos para dismantelar los grupos de la sociedad civil comenzaron con la reducción del apoyo público alrededor de 2002, los esfuerzos para mantenerlos en marcha se vieron gravemente afectados por el período de austeridad. Se estima que los recortes ascendieron al 35%, siendo las organizaciones comunitarias más pequeñas y políticamente más activas las más afectadas. Según uno de nuestros entrevistados, *"había cerca de 55.000 personas trabajando en el sector comunitario, y, después de la austeridad, alrededor de 20.000 fueron destituidos. Así que hubo una gran destrucción en ese nivel"* (Activista Comunitario).

Muchos de los entrevistados se han mostrado convencidos que esto representa una estrategia premeditada por parte del Estado. Como uno de ellos observa, *"Parecía como si los empleados públicos estuvieran aguardando tras la larga hierba... se sentía un poco como si se hubieran puesto a cortar y a quemar la hierba... Había un poco de 'te daremos una lección, y protegeremos el núcleo' – siendo el núcleo ellos mismos, ¿me entiendes?"* (representante de la comunidad). Otro entrevistado comentó que ésta ha sido una prioridad del gobierno bajo la política de la austeridad, *"Ciertamente creo que una de las prioridades del actual gobierno, y no lo ocultaron cuando llegaron al poder, es que los días de las Asociaciones y los Grupos de Trabajo [comunitarios] etc.- la frase que se usaba con frecuencia, es que se les cortarían las alas. Y lo hicieron"* (Político). Para los grupos restantes, sus actividades se limitan ahora a una función sólo de "servicios" (la investigación y la consultoría ya no se financian) y su ámbito de acción en este sentido ha aumentado enormemente. Por ejemplo, una de las organizaciones que visitamos ha pasado de cubrir un área de 15.000 personas a una de 125.000, sin ningún aumento de personal. Cuando se les preguntó cómo se las arreglarán para trabajar con las comunidades,

uno de los empleados de la organización señaló irónicamente *"bueno, necesariamente va a ser un proceso superficial"*.

Los recortes y el control de las organizaciones cívicas han afectado a las comunidades de varias maneras. Además del impacto evidente de la reducción de los servicios y el apoyo a las comunidades, la política de eliminación de las ayudas para la investigación y la consulta (advocacy) ha dejado a las organizaciones silenciadas y a las comunidades indefensas. Así, los espacios importantes que una vez existieron para la crítica y el disenso dentro de las comunidades locales también han sido reducidos, si no apagados. Como uno de nuestros entrevistados señaló, *"... sentías que tu voz era... sentías como si te estuvieran estrangulando porque no podías criticar activamente si estabas obteniendo financiación. No tenías una voz independiente. Y la mayoría de las organizaciones dependían de los fondos gubernamentales. Y de alguna manera, estabas, ya sabes, realmente amordazado"* (Organización comunitaria).

Los ciudadanos responden a la austeridad de maneras diversas, innovadoras y rebeldes

"La gente está indignada. No porque sea de izquierdas. No porque sea revolucionaria radical. Es porque ha sido asfixiada. Se da cuenta de que no tienen pensiones. No ven futuro para sus hijos" (Concejal).

Si bien la lógica y las prácticas de austeridad en Dublín sin duda tienen paralelismos con las de otras ciudades analizadas en este proyecto, las varias y diversas reacciones sociales a las mismas permiten destacar algunas particularidades. Las llamadas "Protestas por el agua" contra la introducción de las nuevas tarifas del agua en 2014 han sido las más conocidas. Sin embargo, nuestros entrevistados reiteraron en repetidas ocasiones que estas protestas nunca fueron sólo sobre el agua. Fueron, simplemente, la gota que rebosaba el vaso para una población frustrada, cansada y enojada que

LEICESTER: UN CASO DEL “REALISMO DE LA AUSTERIDAD”

decidió que ya era suficiente. Como señaló uno de nuestros entrevistados:

“Lo que la gente deseaba era un motivo para expresar su preocupación. La gente quería una excusa para expresar su ira. Y vieron esto como un instrumento. Pero no es en ningún sentido sólo sobre el agua” (Organización comunitaria).

Tampoco fue un movimiento de una sola táctica. Las marchas públicas captaron los titulares de los medios de comunicación, pero el movimiento adoptó una amplia variedad de tácticas y estrategias. Dos características, en particular, permiten considerar a este movimiento como único en la historia del Estado irlandés. El primero es la diversidad de las personas involucradas. Una encuesta realizada en 2015 entre 2.556 personas involucradas reveló que el 54% eran “nuevos activistas”, es decir, nunca antes habían protestado por nada en sus vidas; y las razones citadas por el 60% de ellas fueron que *“la austeridad ha ido demasiado lejos”*. Además, muchos de nuestros entrevistados observan que una alta proporción de las personas involucradas son mujeres. Así pues, en lugar de movilizar lo que uno podría considerar como “los sospechosos habituales” - “la “turba furiosa”, como los medios de comunicación tradicionales quisieron presentarla- , la resistencia a la austeridad ha cruzado las clases y los barrios de toda la ciudad. Y, como movimiento, ha crecido y se ha desarrollado orgánicamente desde la base. Aunque algunos partidos de izquierda intentan conducir a estos “nuevos” activistas hacia la política formal, nuestros entrevistados constatan que muchos prefieren caminos políticos alternativos en su búsqueda de la justicia social. El desafío ahora es lograr que estos nuevos actores políticos se involucren en formas innovadoras y no tradicionales de participación.

¿Y ahora qué? Se requiere una nueva política y nuevas prácticas de participación

“Creo que hay algo que ha cambiado fundamentalmente en términos de la mentalidad de las personas, en términos de cómo ven el mundo. Donde anteriormente lo habrían aceptado, un poco como la Iglesia [Católica]. Ahora dicen: ‘Espera’, ‘El emperador no tiene ropa’. Y una vez que enciendes eso en la gente, empiezan a ver otras cosas” (Organización comunitaria).

La gobernanza de la austeridad en Dublín bien podría ser recordada tanto por su carácter político, como por sus repercusiones económicas y sociales. Al intensificarse los costes psicológicos y sociales, la ciudad experimentó un cierto renacimiento político. Si bien algunos de nuestros entrevistados se participan de la visión dominante de la resistencia pública como algo *“feo”* y *“antidemocrático”*, la mayoría considera que se trata de un hecho positivo. Dublín puede que no sea Atenas ni Barcelona, pero tampoco es Leicester con su *“Realismo de austeridad”* (véase más abajo). Ha surgido una nueva y diversa clase política y una de las lecciones clave de los últimos años es que la resistencia social no puede ser controlada ni contenida. Las autoridades que lo ignoran deben asumir el riesgo. El reto para los decisores públicos y planificadores de Dublín ahora es aprender de otros cómo equilibrar los diferentes intereses de la ciudad a través de un compromiso sustancial con estos nuevos actores políticos. No será una tarea fácil, dado el enorme daño causado por la austeridad. Requerirá nuevas políticas y prácticas de compromiso, que rompan con las prácticas históricas de cooptación y contención. Y requerirá tiempo, reconstruir la confianza y las relaciones ent

Leicester es una ciudad de tamaño medio con unas 342.000 personas en la región de East Midlands. Tal vez su característica más singular sea su “super-diversidad”, con grupos étnicos negros y minoritarios cerca de convertirse en la mayoría de la población de la ciudad. La ciudad es una fortaleza del Partido Laborista del Reino Unido, que domina el Ayuntamiento de Leicester (LCC). El laborista Sir Peter Soulsby ha ocupado el cargo de alcalde municipal desde la creación de la institución de la alcaldía en 2011, ganando dos elecciones con el 55% de los votos.

Antaño conocida como una ciudad próspera que *“abrigaba al mundo”*, Leicester ha sufrido durante mucho tiempo graves privaciones relacionadas con el colapso de industrias clave en los años setenta y ochenta. Las estadísticas gubernamentales recientes muestran que, en 2014, Leicester tenía el ingreso bruto disponible más bajo del Reino Unido, apenas 12.071 libras esterlinas. El salario bruto medio semanal bruto por trabajador se situó en el 81% de la media nacional, el séptimo más bajo del Reino Unido. Para miles de ciudadanos de Leicester, el trabajo remunerado no ofrece ninguna salida a la pobreza. La ciudad no podía permitirse el lujo de la “era de austeridad” de David Cameron, ahora en su octavo año.

La austeridad está profundamente arraigada en la cultura de gobernanza local

“No estamos contentos de hacer recortes, pero no podemos establecer un presupuesto de déficit ilegal. Si lo hacemos, Eric Pickles simplemente vendrá y se hará cargo del funcionamiento del Ayuntamiento” (Concejal).

Es sorprendente cuán arraigada está la política de la austeridad en la cultura de gobierno y la psique política de las élites municipales inglesas. Un claro ejemplo de ello es Leicester, donde si bien en principio el Consejo Municipal se opone a la austeridad, ha tomado la decisión estratégica de no desafiar al gobierno del Reino Unido. Llamamos a este enfoque el “realismo de la austeridad”. Con esto queremos decir que aunque la mayoría de nuestros encuestados en el Ayuntamiento rechazan la austeridad, la aplican diligentemente, aunque a regañadientes, por falta de otra alternativa posible. La cita anterior pone de relieve la debilidad del gobierno local británico y su subordinación política al centro. Más allá de agotar las reservas de recursos, los Ayuntamientos no pueden resistirse a la austeridad sin infringir la ley.

El realismo de la austeridad se traduce en una estrategia para gestionar y mitigar los peores efectos de los recortes en las prestaciones y en los servicios, junto con una estrategia de crecimiento urbano cada vez más vigorosa, liderada por el alcalde de la ciudad. La lógica del realismo de la austeridad significa que las energías de gobierno se consumen, por un lado, tratando de preservar los servicios públicos en la medida de lo posible y, al mismo tiempo, proporcionando una red de protección en medio de recortes y reestructuraciones aparentemente interminables y, por otro lado, mejorando la posición competitiva de Leicester. Aunque a muchos encuestados les gustaría que las cosas fueran diferentes, las visiones para el futuro de Leicester están en gran medida influidas por este doble imperativo.

Para 2020, el gobierno británico habrá recortado en un 63% el presupuesto de Leicester para servicios discrecionales – los que no está obligado a ofrecer por ley - La abolición de la subvención de apoyo fiscal del gobierno

central a las autoridades locales, también para 2020, marca el fin no del control del gobierno central sobre la política local, sino de la equidad a escala local. Las ciudades con economías débiles deben depender de los escasos ingresos tributarios de los Ayuntamientos y de las tasas de negocios. Si las cosas siguen como están, poco quedará del municipio multiservicio de posguerra, más allá de los servicios sociales para adultos y para la infancia. Pero sin un cambio de dirección significativo, incluso estos servicios pueden quedar atrapados en un régimen de crisis presupuestaria permanente.

La agenda de la “devolución”: ¿Doble trato?

Con rectores de servicios que han tocado hueso, muchas autoridades locales y subregiones están dispuestas a adoptar “acuerdos de desconcentración” con el gobierno central para atraer más competencias y recursos. El caso de Leicester y Leicestershire es un caso útil para comprender las relaciones de poder en juego. Como comentó un funcionario público acerca de la agenda del “localismo”: *“No hay tal agenda”... “Es muy descendente. Ya sabes, tienen sus prioridades nacionales y eso es todo. Y no hay dinámicas bottom-up (de abajo-arriba)”*.

En 2016, Leicester y Leicestershire intentaron obtener la aprobación del gobierno para una nueva “autoridad compartida” que operara en Leicester y en el condado de Leicestershire, con poderes descentralizados sobre infraestructura y desarrollo económico. El gobierno rechazó la propuesta porque, lógicamente, la ciudad y el condado se negaron a aceptar la demanda de un nuevo

“MetroAlcalde” sub-regional. Si Leicester hubiera aceptado esto, el actual alcalde de la ciudad habría perdido sus poderes de desarrollo económico, dejando a la ciudad a merced de una autoridad superior con prioridades políticas potencialmente muy diferentes.

Nuestro principal hallazgo es que detrás de la retórica de la “devolución” y el “localismo”, el gobierno central establece la agenda y restringe las posibilidades para una ciudad justa e igualitaria. Según dijo un empleado público:

“Creo que esto es muy obvio cuando se ve el patrón de adónde va el dinero y adónde no va: se va a las áreas que han aceptado acuerdos de devolución basados en la idea de un alcalde metropolitano, y ... el gobierno ha decidido que ésta es la forma apropiada de gobernar y está premiando a aquellas áreas que están de acuerdo con ello y castigando a aquellas que no lo hacen”.

¿Renacimiento para quién? Una ciudad competitiva no es una ciudad justa

A pesar de los sombríos índices de privación, Leicester ha cultivado un sentido de renacimiento en los últimos años. El centro de la ciudad se ha transformado, con nuevos desarrollos e inversiones que continúan a buen ritmo. Dos logros inesperados - el descubrimiento en 2012 de los restos del rey Ricardo III y el Leicester City ganando la Premier League inglesa de fútbol en 2016 - dieron a la ciudad un impulso cultural y económico importante. Leicester se enorgullece, con razón, de la súper-diversidad étnica y hace pleno uso de sus potencialidades económicas para construir una marca de la ciudad. Según nos expresó un concejal, *“la gente que conozco*

no trajo dinero, pero trajeron sus costumbres culturales, su herencia, su tradición”. A través de su contribución económica a la ciudad, *la han puesto en el Mapa Mundial”*. Como lo expresó el alcalde de la ciudad en una conferencia pública, Leicester está superando por fin el *“complejo de inferioridad colectiva”* provocado por el colapso industrial y las anteriores rondas de reestructuración del gobierno local. Asimismo, el alcalde sostuvo que, aunque apoyar a las escuelas y los servicios es una prioridad, el Ayuntamiento debe invertir en el *“espacio público porque el centro de la ciudad es nuestra ventana”*.

Sin embargo, mientras que la mayoría de los entrevistados creen que la ciudad tiene pocas alternativas más que seguir este camino, reflejando el realismo de austeridad, pocos piensan que hacer de Leicester una ciudad atractiva para empleadores e inversionistas, por sí solo, pueda permitir superar décadas de privación y desinversión intensificadas además por la austeridad. La investigación en este campo muestra que cuanto más compiten las ciudades, más desiguales y divididas tienden a ser. Nuestra investigación registra la enorme brecha entre una visión de la vida urbana representada por el centro culturalmente y económicamente vibrante de la ciudad y la experiencia multicultural del empobrecimiento bajo la austeridad.

La austeridad está dañando a los grupos locales comunitarios y de voluntarios

Una de nuestras principales preguntas de investigación se refería al papel de la colaboración entre el gobierno y las organizaciones voluntarias y comunitarias en la gestión y mitigación de la austeridad. Frente a los fracasos y antagonismos del “Estado” y del “mercado”, los emprendedores de políticas públicas exploran a menudo alternativas en la “sociedad civil” y en el

potencial de una colaboración más fuerte entre el Estado y las comunidades. Consideramos que la colaboración entre el Ayuntamiento y las organizaciones de voluntariado es muy importante, por ejemplo, para intentar mitigar el impacto de la austeridad en las personas afectadas por la reforma del sistema de bienestar y la reducción de las prestaciones sociales. Sin embargo, la austeridad ha debilitado gravemente los cimientos de cualquier colaboración que persiga objetivos progresistas, inclusivos o igualitarios.

Muchos de nuestros entrevistados señalaron las formas en que la austeridad socava los grupos locales comunitarios y de voluntariado, contradiciendo los principios de la llamada Big Society de David Cameron. Por ejemplo, *“la presión para reducir el gasto y para devolver a la gente al trabajo ha implicado que tengamos mucho menos voluntarios porque las personas son disuadidas de ser voluntarias por el DWP”* (entrevistado del sector de voluntariado).

Al mismo tiempo, algunos segmentos del voluntariado han sido eliminados por los recortes, diezmando las redes público- que en el pasado sustentaron el bienestar público, y coartando la voz de las comunidades más afectadas por la austeridad. Las subvenciones han desaparecido en su mayoría, mientras que la financiación de contratos es escasa, a corto plazo, burocrática, competitiva y precaria. El resultado es un sector voluntario y comunitario inmerso en una lucha incansablemente competitiva por la supervivencia y con una disminución de la capacidad para expresar las necesidades de los ciudadanos o expresar la verdad al poder. Un entrevistado de del sector voluntario ironizó sobre este enfoque de contratación a corto plazo refiriéndose a ella como una “financiación por porciones”. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Leicester

solía financiar varias organizaciones que abarcaban a las minorías negras y étnicas (MNE), como un medio para apoyar el diálogo entre las comunidades y la construcción de capacidades. Bajo la austeridad, este enfoque ya no se considera viable. Un entrevistado explicó enojado el impacto de la reducción de la financiación de las BME:

“Todo lo que queda del sector voluntario y comunitario afrocaribeño son algunos clubes / asociaciones, llevados por pequeños grupos de voluntarios, dirigidos y gestionados por personas que no tienen los medios, la capacidad o competencia para cumplir una función de enlace o comunicación. Lamentablemente, los pobres resultados alcanzados por la comunidad afrocaribeña han cambiado muy poco desde el informe del Scarman Centre de hace 20 años, porque la comunidad negra en Leicester es pequeña y lo suficientemente dispersa como para ser ignorada políticamente. Una comunidad que migró aquí para ayudar después de la guerra debido a la escasez de mano de obra y ha sufrido una incesante discriminación racial e institucional, pero que ha hecho contribuciones significativas al desarrollo del carácter “multicultural” de Leicester, sólo para decir que cuando las cosas se ponen difíciles de nuevo la comunidad negra pierde lo poco que ha tenido. Sólo el tiempo dirá algo sobre el impacto”.

Al mismo tiempo que las organizaciones locales comunitarias y de voluntariado cierran o reducen sus actividades, otras organizaciones del Tercer Sector se están haciendo cada vez más grandes, creando una nueva categoría de lo que el Consejo Nacional de Organizaciones Voluntarias denomina “superiores”. Nuestra investigación sugiere que estas organizaciones, que por lo general carecen de conexiones con la población local, están excluyendo a los

grupos locales. Un entrevistado comentó: *“... existe la retórica del localismo, pero cuando se trata de contratos -ya sean subvenciones, contratos de adquisición... están ofreciendo contratos a gran escala, pero se establecen barreras para las organizaciones de base o comunitarias. Y entonces, descubres que las grandes organizaciones están obteniendo el dinero y luego reparten sus honorarios de gestión administrativa. Pero las grandes organizaciones benéficas están haciendo lo mismo”.*

La austeridad ha causado enormes daños a la infraestructura del sector comunitario y voluntario que, a pesar de todo, tenía conexiones con la población local y podía proporcionar representación, asesoramiento, servicios y apoyo. En este contexto, la responsabilidad de la “sociedad civil” de resolver las crisis de austeridad son muy poco realistas. *“La capacidad no existe. Crucialmente, incluso en una supuesta era renovada de alto crecimiento y generoso gasto público, podría tomar décadas reconstruir lo que la austeridad ha destruido. Creo que los recortes al presupuesto del Ayuntamiento tienen un efecto más profundo de lo que la gente cree. Y puede tomarte un tiempo antes de que darte cuenta claramente que algo está derrumbando. Tal vez pasen dos o tres años antes de que te des cuenta de que lo habrían arreglado si hubieran estado aquí. Si hubieran estado aquí, se habrían comunicado con nosotros. Pero tarde o temprano, por supuesto, estas cosas tardan mucho tiempo en construirse. Construir una sociedad cívica fuerte lleva mucho tiempo. Y luego la cortas. Es como plantar un árbol. Tardará años en volver a crecer... tardará mucho, mucho tiempo en construirse”* (concejal).

Una de nuestras conclusiones más importantes es que la “sociedad civil” no es ninguna

panacea para enfrentar la austeridad. Por lo contrario, como demuestra también nuestra investigación en Atenas y Baltimore, el Tercer Sector sirve a menudo a grupos privilegiados e intereses especiales, disfruta de una relación simbiótica con las elites empresariales y gubernamentales y carece de legitimidad democrática. Del mismo modo, al erosionar las organizaciones locales comunitarias y de voluntariado, la austeridad también está dañando el tejido social necesario para construir una ciudad justa, equitativa e inclusiva.

¿Qué pueden hacer las ciudades para un renacimiento social y político?

Las culturas de resistencia a la austeridad en Leicester se han visto gravemente socavadas por las olas de desindustrialización y la consiguiente decadencia del sindicalismo militante. Dijo un concejal de los recortes, *“muchos de ellos están sucediendo casi sin un chirrido”.* No ha habido los *“gritos de protesta”* que se esperaban. Un empleado público sugirió que *“lo de la confrontación ya no es el espíritu británico”*

Sin embargo, encontramos casos importantes de resistencia exitosa a los recortes de austeridad, en los que los servicios son muy bien valorados por los ciudadanos, la oposición está bien organizada y los opositores tienen aliados en el propio Ayuntamiento. La decisión del gobierno municipal de revertir el cierre de la Biblioteca Belgrave demostró lo que puede lograr una enérgica campaña. Sin embargo, como ocurre en todo el Reino Unido, la austeridad se ha conseguido sin apenas indicios de una rebelión sostenida. Nuestra investigación apunta a una variedad de razones que tienen que ver con el legado perdurable de la derrota experimentada por las

autoridades locales laboristas y los sindicatos industriales durante la década de 1980. Pero la austeridad también juega un papel desorganizador. Como comentó un entrevistado:

“Nos dicen:’ ¿Por qué los ingleses no están saliendo como los griegos?’”. “Creo que se trata precisamente de que todos están preparados para ver su propia crisis individual y están tan arrastrados a tratar de lidiar con ella, que es muy difícil para las personas mirarla de una manera más amplia, lo que creo que podría ayudar a cada individuo; pero están tan atrapados en el último cambio que les afecta, que solucionar estos problemas les acaba representando un trabajo a tiempo completo “.

Si bien el *“drama y el conflicto”* puede que no sean los intereses de Leicester desde el punto de vista de la inversión y el crecimiento (Concejal), algunos de nuestros entrevistados han manifestado la opinión que una política más contenciosa y rebelde podría servir a la causa de la revitalización democrática y la justicia social. Este espíritu contencioso se esconde bajo la superficie del realismo de la austeridad dentro de los sindicatos, entre los activistas y en partes del sector comunitario y voluntario local. Como comentó uno de los encuestados, *“¡tal vez deberíamos retroalimentar ‘necesitamos la revolución!’”... “una campaña contra la austeridad -como hicieron en Islandia”... “Los odio, de verdad que sí. Lo siento, debería ser imparcial...”.* Este sentimiento también existe entre muchos concejales y empleados públicos, presentando una agenda que choca con sus propias creencias y valores. El desafío para los activistas anti-austeridad es traducir estos sentimientos en una agenda positiva para el cambio y en una visión creíble para el futuro. Con este fin, la escalada del Partido Laborista en las elecciones generales de 2017 pudiera representar un momento crucial.

GREATER DANDENONG, MELBOURNE: REESTRUCTURANDO Y REVITALIZANDO UNA CIUDAD DIVERSA

Melbourne es la capital del estado de Victoria y la segunda ciudad más poblada de Australia, con 4,5 millones de habitantes repartidos en más de 9.900 km². Esta metrópolis en expansión se rige por un sistema multinivel de gobiernos locales centralizados, dispersos y diversos. Nuestra investigación se centró en la ciudad de Greater Dandenong, una región municipal situada a 30 km al sureste del distrito comercial central de Melbourne. Dandenong, tradicionalmente sede de actividad industrial, ha experimentado un declive económico sectorial como consecuencia del largo período de contracción que ha sufrido de la manufactura australiana. No obstante, la población de Dandenong (en la actualidad, unos 153.000 habitantes) está aumentando y se prevé que para 2019 llegará a 165.000 habitantes.

En el contexto de la pobreza y desigualdad sustanciales, las olas de migración multiétnica han supuesto una oportunidad para el desarrollo de la “economía comunitaria” en el Gran Dandenong. Los datos del censo de 2011 mostraron que mientras que los residentes aborígenes e isleños del Estrecho de Torres representaban sólo el 0,4% (un legado de la colonización europea del siglo XIX), los vietnamitas representan el 12,5% y los indios el 10,6%, siendo también los inmigrantes de Sri Lanka, Camboya y China otras minorías importantes de la población. Tal como en Leicester, las comunidades migrantes han logrado implicarse en el sector comercial, de ventas al detal y el sector inmobiliario de la zona, e influir en su política.

El concepto de “Austeridad” no se aplica al caso de Dandenong

En respuesta a la desindustrialización, El Estado de Victoria ha puesto en marcha un proyecto de regeneración de 20 años llamado “Revitalización de Dandenong Central” (RCD 2005-25). El proyecto comenzó con una inversión sin precedentes de AUS\$ 290 millones en una sola área de renovación urbana. Esta inversión apoyó la adquisición de tierras, los costos de personal y el desarrollo de infraestructuras durante los primeros cinco años del proyecto. Se aprovechó una inversión privada considerable (el objetivo es lograr una relación inversión pública/privada de 1:10) así como un gasto del gobierno local de aproximadamente AUS\$120 millones en proyectos complementarios de mejora. Este modelo de revitalización urbana les parecerá familiar a los lectores británicos involucrados en los proyectos de regeneración del New Labour llevados a cabo a principios de los años 2000.

Sin embargo, un hallazgo clave de nuestro estudio es que muchos conceptos que operan en las ciudades europeas no funcionan de la misma manera en el Greater Dandenong o en Australia en general. Por ejemplo, la “austeridad” no se utiliza ampliamente para describir o conceptualizar recortes, limitaciones o cambios institucionales (como por ejemplo las privatizaciones). En lugar de austeridad, el concepto dominante para los dos grandes bloques políticos nacionales (y

estatales) es el del “conservadurismo fiscal” es. Esto es indicativo de una tendencia política a la moderación de los ingresos y gastos públicos en los últimos 15 años (y antes), que se manifiesta en recortes en ámbitos específicos y reducciones del esfuerzo y la capacidad institucional, lo cual está ocurriendo sin el sentido de emergencia o el propósito relacionado con la “austeridad”. Según un funcionario estatal:

“... austeridad es un término del que hablan los europeos, lo pensamos más como una perspectiva fiscal fuertemente restringida donde hay un crecimiento nulo o negativo en el gasto discrecional porque los ingresos no están creciendo. Esto se combina con el aumento de las presiones para la prestación de servicios (por ejemplo, por el envejecimiento de la población), creando un entorno fiscal restrictivo”.

Sin embargo, aunque la “austeridad” no es una palabra clave, sí lo es la noción de la “crisis”. El término se utiliza para definir y racionalizar las amenazas que se vislumbran en el futuro, más que para describir los desafíos actuales de la gobernanza: los mensajes que provocan ansiedad son algunos como “crisis de la deuda”, “crisis presupuestaria” o “crisis sanitaria”. En nuestro estudio de caso destaca la noción de una “crisis migratoria” inminente, que crea un sentido de alteridad y podría tener consecuencias para las comunidades migrantes que realizan actividades comerciales apoyadas en su diversidad, como en Greater Dandenong.

En un sistema de gobierno local débil, el estado de Victoria domina la política y las políticas urbanas

La centralización del sistema político supuso la ausencia del entusiasmo característico de la Europea pre-austeridad por las relaciones colaborativas entre el sector público, privado y social a nivel de ciudad, municipal y de barrio. Más bien, nuestros entrevistados

se muestran más afines a la idea de la “planificación integrada” intergubernamental. En términos de poder sobre los recursos, los gobiernos estatales y sus agencias tienen una posición dominante. Debido a que los gobiernos urbanos y municipales son débiles, se percibe que tienen una capacidad limitada para asumir el liderazgo en contextos que invitan o demandan la confluencia entre escenarios de política pública diversos. Además, debido a que la “gobernanza” se centra en el “gobierno”, las prácticas de colaboración se muestran vulnerables frente a los cambios de la administración, a través de cambios en la financiación y, lo que es más importante, de la redefinición de prioridades políticas. En comparación con las ciudades donde las tradiciones de colaboración multisectorial están profundamente arraigadas (como el modelo Barcelona), en Dandenong se observa una mayor dependencia de los caprichos de la política y de las políticas. En este sentido, son mecanismos débilmente institucionalizados, y algo precarios desde el punto de vista de su capacidad para incorporar a los ciudadanos u organizaciones voluntarias y comunitarias.

Simultáneamente, los funcionarios del Estado hablan mucho de la colaboración, con repetidas referencias a la construcción de relaciones, la construcción de comunidades, las estructuras y procesos “transversales” formales de los gobiernos, las “alianzas” con entidades no gubernamentales y las estrategias informales para lograr el cambio en un contexto de múltiples actores. Este espíritu de colaboración se manifiesta en la revitalización de Greater Dandenong, donde la economía cultural de los migrantes se considera central. En otras palabras, si las instituciones colaboradoras son débiles, el espíritu de gobierno colaborativo, en cambio, es fuerte.

Greater Dandenong positions Greater Dandenong se posiciona como una ciudad multicultural

De la misma forma que en Leicester, la diversidad cultural es un tema central en el esfuerzo de regeneración y desempeña

un papel importante en la movilización de los actores y de los recursos. Dandenong se define a sí misma como una comunidad que capaz de acoger e integrar sucesivas oleadas de emigrantes. Estas tradiciones son muy importantes en su cultura de gobierno. Por ejemplo, un representante, de la Red Interreligiosa Local describió a Dandenong como un lugar donde hay *“libertad para ir a donde quieras”* y encontrarás *“diversidad y cohesión”, “no hay miedo”, sólo “apertura, confianza e invitación”* a la interacción *“La gente está muy orgullosa de la diversidad y quiere conservarla. La ven como algo saludable”*. Estos sentimientos son comunes en todos los sectores gubernamentales, empresariales y del Tercer Sector.

En contraste con el lamentable tratamiento de Australia de los pueblos indígenas, las historias urbanas han percibido durante mucho tiempo el dinamismo, la utilidad y la positividad de la diversidad cultural de las ciudades. La positividad en torno a la diversidad de Dandenong se considera un vehículo para superar las tensiones. Como dijo un funcionario local, *“la diversidad no es vista como una amenaza; es un gran valor y queremos alabarla y celebrarla y eliminar cualquier estigma de ella: es un mensaje muy claro”*.

La diversidad es una herramienta clave para la revitalización urbana

Nuestra investigación sugiere que la diversidad cultural no sólo ha sido un aspecto útil para construir enfoques colaborativos para la regeneración urbana, sino también que su reconocimiento ha sustentado e impulsado el desarrollo económico. Mientras que las

ciudades del Reino Unido han sufrido retrocesos en los servicios públicos bajo la austeridad, las autoridades de Greater Dandenong han hecho una gran inversión en la diversidad cultural a través de servicios que impulsen la integración: por ejemplo, servicios de acogida, clases de inglés, librerías con programas específicos, servicios y recursos, entrenamiento policial (por ej. mediante funcionarios de enlace multiculturales), programas específicos contra el racismo y la violencia doméstica y servicios generales de educación pública y salud.

Greater Dandenong presenta afinidades particulares con Leicester en lo que concierne a la forma en que la diversidad permite impulsar la “marca” de la ciudad y en el sentido que ésta es vista como una herramienta de vitalidad económica. La comunidad empresarial considera que las comunidades de migrantes contribuyen y mantienen un mercado de ventas diverso y resiliente. Según un representante de la agencia de renovación del Estado de Victoria, el proceso de revitalización urbana se *“construyó a partir del éxito de la diversidad cultural”* para cambiar las percepciones sobre Dandenong *“de un lugar que sufría un declive económico”* a ser visto como *“una meca multicultural”*. . Un gerente de la planificación estatal señaló:

“...Creo que nos lleva a ese punto de entender cuál es la esencia del lugar... se podían ver 27 culturas que trabajaban juntas regularmente y se respetaban unas a otras. Son las culturas y los antecedentes que traen esas comunidades lo que la hacen un lugar único. Y eso es lo que realmente genera los resultados. A partir de esta base, la estrategia de revitalización y “creación de espacios” se basó en la diversidad cultural como tema, “dar voz a la gente, generar orgullo y permitir el éxito de

las empresas” (Funcionario del Estado).

La gobernanza alimentaria apoya el desarrollo, la cohesión y la integración

La gobernanza alimentaria ejemplifica con claridad el cómo se utiliza la diversidad cultural para promover la colaboración y la regeneración urbana. En primer lugar, el gobierno la utiliza para reunir a personas de diferentes culturas, apoyar la interacción y fomentar el entendimiento: *“haciendo juntos el pan, te sentarás y hablarás. Y así lo hemos usado como mecanismo de compromiso. En otras palabras, la alimentación es reconocida como un unificador social para el acercamiento”* (representante del gobierno local).

En segundo lugar, la gobernanza alimentaria proporciona una manera práctica de responder a las necesidades sociales en diversas comunidades, promoviendo un vínculo entre el gobierno, las organizaciones no gubernamentales y la gente de la comunidad. Por ejemplo, la Dandenong Food Alliance, una asociación sin ánimo de lucro entre el gobierno local y las organizaciones, proporciona ayuda alimentaria. La desnutrición es un problema importante en Dandenong para los grupos de bajos ingresos, no sólo con un acceso limitado a los alimentos sanos, sino también a los alimentos per se.

En tercer lugar, la alimentación es un motor clave para la creación de marcas multiculturales, y para el desarrollo de una industria turística local a través de la colaboración entre los gobiernos locales, estatales y diferentes grupos culturales, creando lugares que ofrecen zonas o actividades culturales específicas, como el Bazar Afgano o Little India. Estos barrios culturales sirven como “espacio público”, creando lugares familiares para la reunión de grupos culturales y atrayendo a otros miembros del público:

“...no sólo son fantásticos desde el punto de vista de la cohesión social, sino que también conducen a Dandenong como

destino... para celebrar la diversidad del lugar, la diversidad de los lugares, la diversidad de la cultura y la diversidad de alimentos” (Ex funcionario del Estado).

El éxito comercial ha permitido que las comunidades migrantes ganen espacio en la política

Al igual que Leicester, los logros comerciales de los grupos de migrantes en materia de alimentos, comercio minorista y desarrollo del suelo contribuyen a la prosperidad económica local y a la cohesión de la comunidad. Sobre esta base, las poblaciones migrantes logran estar bien organizadas y son capaces de influir en las políticas urbanas a través de canales políticos. Por ejemplo, han florecido sectores de comerciantes o grupos comunitarios que se muestran son capaces de influir en la política local a través de la *“incidencia, la presión y el compromiso”* (representante del gobierno local). *“Se han agrupado y tienen una fuerza que era inimaginable en los años ochenta, cuando llegaron los grupos indochinos. Al agruparse, han desarrollado una voz en la comunidad”* (Miembro Federal del Parlamento local).

Otra característica del gobierno que refleja el éxito de las comunidades migrantes a nivel local es la diversidad en la representación política local. Por ejemplo, a nivel local *“Dandenong ha tenido en los últimos veinte años un alcalde budista, un alcalde musulmán, un alcalde judío, un alcalde cristiano, y un alcalde ateo”*. El gobierno local es miembro principal del Comité Consultivo Aborigen Interinstitucional y apoya al Dandenong and District Aborigines Co-operative Limited, una organización de servicios dirigida por la comunidad.

Un aspecto destacado que se desprende del estudio de caso de Dandenong es el de la diversidad cultural y la coexistencia pacífica. Aunque el grado de integración intercomunitaria es discutible, parece que los programas públicos y las estructuras cívicas han permitido y fomentado una notable coexistencia socio-espacial y el diálogo formal entre los distintos

MONTREAL: UNA CIUDAD EN BÚSQUEDA DE LA SOLIDARIDAD EN CONTRA DEL “RIGOR” LIBERAL

colectivos. Observamos, sin embargo, nuevas tensiones en el discurso social, en el Greater Dandenong y más allá, en torno al Islam y los solicitantes de asilo, además de las injusticias históricas y duraderas contra los pueblos aborígenes e isleños del Estrecho de Torres en la Australia urbana. Todavía está por ver si la celebración de la diversidad en el Greater Dandenong podrá resistir la “crisis de los migrantes” y la creciente política de intolerancia racial. El establecimiento del Comité Asesor

Multicultural de Greater Dandenong en abril de 2017 para fortalecer las relaciones comunitarias y aumentar la colaboración con comunidades multiculturales representa un reconocimiento de la importancia del apoyo institucional para el “bienestar, la armonía y la prosperidad de la comunidad” en la ciudad.

Aunque Montreal es social y culturalmente dinámica, la ciudad-región se enfrenta a desafíos en términos de reestructuración económica y reescalamiento político. La ciudad tiene una población de 1.958.000 habitantes, mientras que en el área metropolitana viven 4.099.000 personas. Montreal cuenta con alrededor de 110.000 empresas y una capacidad anual de ingreso medio por hogar de \$53,024. El desempleo se sitúa en el 7,8% de la población activa. En las elecciones federales de 2015, en el Gran Montreal se votó mayoritariamente por el Partido Liberal, mientras que en las elecciones provinciales de 2014, el Partido Liberal de Quebec obtuvo la mayoría.

Con su economía rezagada con respecto a muchas otras ciudades de tamaño similar en Norteamérica desde finales de la década de 1970, el estado local ha estado involucrado en una lucha continua para mejorar su desempeño en términos de creación de empleo y apoyo a la innovación.

Montreal no se vio afectada por la crisis de 2008 de la misma manera que las ciudades europeas

La crisis económica de 2008 no ha afectado directamente a Montreal. Sin embargo, sí tuvo un impacto indirecto: las relaciones económicas con los EE. UU. (inversiones y turismo, por ejemplo) sufrieron de forma rápida y dramática, pero pronto se recuperaron o fueron sustituidas por nuevos intercambios con Europa y Asia. Como dijo el gerente de una institución pública dedicada inversiones internacionales en Montreal dijo:

“Nos vimos afectados, por supuesto, en el sentido de que la economía en general

se vio afectada. Además, las inversiones extranjeras proceden de los Estados Unidos y se redujeron en gran medida tras la crisis financiera. Así que hubo un gran cambio para las relaciones económicas de Montreal, pero al final Europa tomó el control”.

Para Montreal, la austeridad es por lo tanto una opción política

El estado local de Montreal es una combinación de tres niveles de gobierno: el federal, el provincial y el municipal (y también implica intrincadas relaciones con diferentes capas de la sociedad civil y la élite económica). Cada uno de estos niveles se somete a diferentes lógicas e ideologías. El nuevo gobierno federal fue elegido con un programa que adoptaba un enfoque keynesiano del gasto público y las inversiones, mientras que el gobierno provincial sigue comprometido con la reducción del presupuesto provincial de ciudad. Para comprender la gobernanza y la política de austeridad en Montreal, hay que tener en cuenta todos estos elementos: el sentido, la significación y el impacto de la austeridad dependen en gran medida del nivel de ejecución de cada conjunto de políticas.

El gobierno liberal de la provincia es el principal impulsor de la austeridad en la actualidad. Se sitúa dentro de una larga historia de política liberal donde se considera que el Estado está sobredimensionado, mientras que los ciudadanos están sobrecargados de impuestos y hay riesgo de que sean atraídos por los discursos populistas. Más allá los diversos significados y percepciones de la austeridad, todos cargados de fuerte connotación neoliberal, la mayoría de los entrevistados en nuestra investigación se han mostrado preocupados por las repercusiones de las



medidas de austeridad, específicamente sobre los pobres y los hogares con trabajos mal pagados. De hecho, la reestructuración del Estado de bienestar afecta a los sectores de la población de manera diferente. En general, los principales recortes presupuestarios se han producido en los ámbitos de la atención a la salud y el sistema educativo y, como es común en el urbanismo de austeridad, estos recortes han golpeado duramente a los grupos más vulnerables.

“El fenómeno de la austeridad no es tan amplio, sino que se dirige con más precisión que hace diez o treinta años. La educación, los servicios sociales, la integración de inmigrantes y la integración laboral... Con estos cuatro sectores, además de la vivienda social, hay en total cinco sectores con graves recortes. Detienen el desarrollo - lo que esperaríamos sería un desarrollo social a largo plazo” (Trabajador de Desarrollo Comunitario).

La austeridad crea serios dilemas para el sector comunitario

En Montreal, la colaboración es algo natural para los diferentes actores que intervienen en el debate público. Las estructuras de gobernanza han estado en funcionamiento desde los años ochenta, especialmente con las Corporaciones de Desarrollo Comunitario (CDCs). Un aspecto específico de las políticas actuales de austeridad es la forma en que se aplican: en gran medida por decisiones unilaterales y autoritarias del gobierno provincial. Hay poca, si es que hay alguna, deliberación o consulta sobre cómo y dónde deben llevarse a cabo los recortes. Esto entra en conflicto con la cultura deliberativa de Montreal. En

este sentido, diferentes actores sociales, especialmente el sector comunitario, tienen que lidiar con las políticas de austeridad implementadas de manera top-down (de arriba-abajo). Como estas organizaciones dependen en gran medida de los recursos otorgados por el gobierno para su funcionamiento, a menudo terminan administrando las medidas de austeridad y, al mismo tiempo, impugnándolas. Esto crea dilemas imperativos e incluso, contradictorios. Como nos comentó un trabajador de desarrollo comunitario:

“Encontramos, nuevamente, esta externalización desde el Estado hacia el sector comunitario (...) Esta relación con el Estado (...) es de amor/odio, una colaboración conflictiva donde nos decimos a nosotros mismos ‘Tenemos una misión, el interés de lo público, y los recursos públicos deberían financiar lo que es el interés público’. Y al mismo tiempo, estamos recelosos de nuestra autonomía, aunque los mecanismos de control sean más duros que nunca” (Trabajador Comunitario).

Este ejemplo muestra que las medidas de austeridad se toman en un contexto general de reestructuración estatal donde el gobierno, pero también, en consecuencia, los actores del sector comunitario, se encuentran en busca de un nuevo modelo de solidaridad social. Cada vez hay más presencia de la economía social y de “emprendedores sociales” que participan en diferentes proyectos y esto se ve como otra forma de externalizar los servicios públicos al sector privado. Esto puede anunciar la transición hacia una nueva forma de funcionamiento, la búsqueda de un nuevo régimen de políticas públicas. Al mismo tiempo, las organizaciones comunitarias tienen que encontrar diferentes fuentes de financiamiento y, por lo tanto, tienen que comprometerse y trabajar con las especificidades de los diferentes niveles de

gobierno, pero también con el sector caritativo, como en Baltimore, Dublín y Leicester.

Organizaciones y movimientos que se oponen a la austeridad y a la reestructuración están fragmentados

La mayoría de nuestros entrevistados han manifestado una opinión muy negativa de la ideología de la austeridad y su filosofía de reestructuración del Estado, señalando sus impactos adversos, sino desastrosos, sobre las poblaciones marginadas y excluidas. En Montreal, tanto el sector comunitario como los sindicatos han sido activos contra las medidas de austeridad::

“Tienes razón, [los sindicatos] a veces nos ayudan en algunos temas, por un corto tiempo. Hay una mesa redonda llamada ‘Frente para la defensa de los no sindicalizados’, en la que intervienen diferentes grupos comunitarios, como Au Bas de l'échelle, y nosotros, y otros grupos. Los representantes sindicales son activos, pero sólo hacen lobbying, eso es todo” (Trabajador comunitario).

La austeridad se implementa desde arriba y debilita a la sociedad civil local

En Montreal no hemos sido testigos de un gran movimiento social en el que la solidaridad se construyera a través del sector comunitario y los sindicatos, a pesar de que estos dos sectores denuncian y luchan contra las medidas de austeridad y la externalización del Estado. En los años sesenta y setenta, con la “Revolución silenciosa”, Quebec inventó un modelo específico de cooperación entre los sindicatos y la sociedad civil (entendida como el sector comunitario) apoyado por el Estado.

Este compromiso social-democrático fue denominado el Modelo Quebec. Desde entonces, éste se ha desmantelado con el surgimiento de la ideología del libre mercado (neoliberal). Con el modelo socavado por los sucesivos gobiernos, ahora hay que pensar

en nuevas formas de gestionar las políticas públicas. Este podría ser un momento para que la sociedad civil reinvente nuevas formas de trabajo. Según un gerente de una organización comunitaria:

“Yo diría que había ciertos tipos de - bueno, no todos ellos, no si yo trabajara para el gobierno - sino para otros sectores, tal vez hubo más creatividad en cómo salir en cierto modo de la crisis, de la austeridad. Esto es lo que permitió el crecimiento de la economía social, diciendo: ‘mira, tenemos que hacer las cosas de otra manera’”

Aunque la austeridad no es una nueva política en Quebec y Montreal, y las reformas neoliberales se han implementado en todos los niveles de gobierno durante muchos años, una ola autoritaria radicalizada se ha desplegado desde que el Partido Liberal llegó al poder en abril de 2014 - sin ningún tipo consulta. Las organizaciones de la sociedad civil local tuvieron que enfrentarse y adaptarse a estas políticas top-down y no han tenido tiempo para debatir u organizarse en contra o con estas políticas. En este sentido, el gobierno liberal sigue los pasos de una posición tradicional de acción pública en contradicción con la cultura local de colaboración. Las consecuencias de esto son difíciles de evaluar y predecir. ¿Qué se puede hacer? ¿Cómo puede haber reinversión? ¿Hasta qué punto los sindicatos y el sector comunitario pueden ofrecer un camino alternativo para avanzar frente a esta última ola de reducción neoliberal? En el estudio concluimos que Montreal se encuentra frente a una serie de diferentes posibles puntos de inflexión.

NANTES: ¿LA PROMESA DE LA CO-GOBERNANZA?

Situada en la desembocadura del Loira, a unos 50 kilómetros de la costa atlántica, Nantes es una ciudad con una población aproximada de 300.000 habitantes. Desde el cierre de sus astilleros a finales de los años ochenta, ha experimentado una cierta transformación, generando nuevos puestos de trabajo en el sector terciario o de servicios, especialmente en el sector de las tecnologías de la información y la banca. Desde que en los años noventa, bajo la jefatura de Jean-Marc Ayrault, alcalde de Nantes desde hace casi veinticinco años, el ayuntamiento ha impulsado una agenda de dinamización económica y competitividad internacional, concebida en torno a proyectos de regeneración urbana de los astilleros de la Isla de Nantes. La renovación fue acompañada por una estrategia de metropolización (término referido a la creación de ciudades-región), con el objetivo de posicionar a Nantes como una ciudad de crecimiento regional. Desde 2001, Nantes ha ido coordinando progresivamente sus políticas y servicios compartidos en el seno de la autoridad intercomunal o conjuntamente con Nantes Métropole. En 2015, esta última se convirtió en una de las autoridades metropolitanas designadas por Francia, agrupando a más de 24 municipios de la región y cubriendo una población de unas 600.000 personas.

Nantes se enfrenta a las “crisis múltiples”: invocando la metáfora del “Décrochage”

Nantes has not escaped the impact of national
Nantes no ha escapado al impacto de las

políticas de austeridad nacional y de los recortes a la financiación local, aunque es discutible que el crecimiento demográfico y el “atractivo” económico de la ciudad le hayan permitido contrarrestar los impactos del 2008 en comparación con otras ciudades francesas. Los barrios más pobres y con menores ingresos han sido los más afectados por la crisis económica. Por ejemplo, en el barrio de Bellevue, el 40% de la población vive por debajo del umbral de pobreza (frente al 10% en el área metropolitana de Nantes). Desde 2008, han disminuido los ingresos familiares del 10% de la población más pobre de Bellevue; el desempleo sigue siendo el doble que en el resto del área metropolitana; y el número de personas empleadas en empleos mal remunerados ha aumentado desde 2009 más rápido que en otros lugares. Es importante destacar que este impacto de la crisis afecta a quienes viven en zonas históricamente pobres de vivienda social, así como a los ciudadanos más necesitados en viviendas privadas. Los barrios del centro de Nantes tienen niveles de exclusión más difusos y variables: las poblaciones que viven por debajo del umbral de pobreza en el centro de la ciudad son principalmente hogares monoparentales que trabajan.

Es importante destacar que el lenguaje de la “austeridad” no resuena en los círculos de gobierno de Nantes. Más bien - un poco como el Greater Dandenong - la crisis que enfrenta la ciudad se describe regularmente como una serie de crisis múltiples, que aún a insatisfacción política, fractura de los vínculos

sociales y limitaciones presupuestarias. Así, mientras que no se niega que la crisis económica ha hecho que el empleo local sea más frágil y escaso, los funcionarios y políticos locales tienden a centrarse, al mismo tiempo, en la crisis de exclusión social dentro de las comunidades y en la del Estado y la política francesa. En otras palabras, Nantes se presenta como experimentando una crisis más amplia, que no está provocada por sí misma, ni necesariamente se encuentra a su alcance. De hecho, un alto funcionario sugirió que *“nos enfrentamos a un cuestionamiento del modelo [francés] mismo de servicio público y de su modelo de desarrollo social y económico”*.

En parte, y visto a través de estos diferentes encuadramientos, la crisis que atraviesa Nantes puede entenderse a través de la metáfora generativa del *“décrochage”* (una metáfora generativa es un dispositivo retórico que enmarca y consolida una interpretación influyente de los acontecimientos). *“Décrochage”* fsignifica la “salida” o el “descuelgue” de las comunidades con respecto al motor económico que es Nantes y su área metropolitana. Este concepto ayuda a estructurar un discurso que resuena fuertemente con el concepto de exclusión social, como también se entendía en Gran Bretaña bajo el New Labour. De hecho, en palabras de un funcionario de política local, *“para la gente, la crisis financiera tiene que ver más bien con el descrédito y el aislamiento, y eso es lo que nos preocupa, es decir, la gente que abandona [lo que podríamos ver como] la comunidad de residentes”*.

“Décrochage” también construye la crisis en términos espaciales. Por lo tanto, la crisis afecta a determinados barrios o a lo que se denominó *“islands of real difficulty”* en toda la ciudad. Estas construcciones permiten a los funcionarios y políticos centrarse en *“las dificultades localizadas[...] barrio por barrio”* – utilizar múltiples índices de privación ayuda a los responsables políticos a hacer visible la localización de la pobreza. Pero, lo que es más importante, estos barrios permanecen dentro de la ciudad, no formalmente excluidos

administrativa y geográficamente como las áreas suburbanas de otras grandes ciudades francesas. Así, el *“décrochage”* sirve para el importante objetivo político de denotar a Nantes como una ciudad vibrante, cuyo desafío consiste en reconectar a los grupos y barrios socialmente excluidos con el motor de crecimiento.

La ciudad promueve la coproducción y la gobernanza colaborativa

Articulada e imaginada de esta manera, la gobernanza colaborativa y la coproducción se han interpretado como una respuesta “necesaria” a las múltiples crisis de Nantes. De hecho, la verdad es que la actual alcaldesa, Johanna Rolland, hizo de la participación y el diálogo con los ciudadanos una de las prioridades de su primer mandato. El Ayuntamiento se comprometió a renovar la gobernanza participativa, prometiendo un “diálogo constante” entre concejales locales y ciudadanos. Nantes tiene una larga reputación como ciudad que promueve el compromiso con la comunidad. De hecho, en realidad, como reconoció un funcionario, la alcaldesa Rolland ha *“hecho de la cuestión del diálogo con los ciudadanos y otros actores una marca de su práctica política[...] Es incluso más que una convicción, es una práctica, incluyendo una práctica personal, de la toma de decisiones públicas y políticas”*.

Se considera que estos compromisos de gobernanza colaborativa van más allá de los “simples” objetivos instrumentales de mejora de los servicios y las eficiencias. Por un lado, se afirma que la participación ofrece una mejor forma de captar la experiencia de los ciudadanos como usuarios de los servicios, compensando así las incertidumbres de los modelos tradicionales de prestación de servicios públicos. Pero, por otra parte, el diálogo ciudadano se considera un medio para contrarrestar la crisis más amplia de la política y construir el capital social y la cohesión dentro de



las comunidades. Es importante destacar que esta vinculación del interés por el compromiso con la cohesión social se dice que distingue entre las prácticas de participación comunitaria en toda la ciudad y el gerencialismo limitado o las medidas de mejora de los servicios.

El compromiso de Johanna Rolland para impulsar la gobernanza colaborativa y la coproducción, se evidencia en proyectos emblemáticos como los “Grandes Debates Públicos” en la ciudad, que incluyen una variedad de temas de discusión, como el futuro del río Loira y la transición energética. Esta iniciativa, también ha sido interpretada como una medida para no continuar con el modelo de los “grandes proyectos urbanos” de desarrollo económico, que caracterizó a Nantes durante los años del gobierno de Jean-Marc Ayrault..

La otra cara de la moneda: Los límites del compromiso

Nantes parece incapaz de escapar a las críticas que se hacen usualmente en numerosas ciudades, a los intentos de implicar a ciudadanos y comunidades en espacios de participación, lo que también sucedió en el Reino Unido bajo el régimen de New Labour. Los críticos califican la participación como un nuevo modo de incorporación, de carácter informativo, bajo dinámicas top-down o, en última instancia, como un ejercicio de representación fallida. Esto, es evidente en los esfuerzos por caracterizar el estilo de gobierno de Nantes, que a menudo se ha comparado con la forma de jugar de su equipo de fútbol. Apoyándose en esta analogía, uno de nuestros entrevistados señaló que: *“la pregunta es: ¿a quién miras cuando formas el equipo, y cuando pasas la pelota? [...] Tal vez puedes pasar la*

pelota, pero en última instancia, estás obligado a seguir al resto del equipo [...] porque el proyecto está demasiado avanzado”. Estas críticas se reflejaban en otras valoraciones, que describían los foros vecinales como una *“forma inconsistente de democracia”*, que *“no cambian las decisiones fundamentales”*, o que *“con demasiada frecuencia ponen [a las comunidades] en frente a situaciones que ya han sido decididas”*. Se afirmó, por ejemplo, que las prácticas de participación a menudo seguían siendo demasiado centradas en el acceso a la información, más de ‘pedagogía’, es decir, *“un intento de explicar el proyecto”*. Y quizás, lo que es más importante, en el contexto del “décrochage”, algunos entrevistados afirmaron que los foros participativos no se comprometen con las personas más necesitadas, desafiando los supuestos esfuerzos para combatir la exclusión social: porque *“las personas que realmente se encuentran en posiciones vulnerables no están al tanto o no están libres para este tipo de cosas... no van a estas reuniones...”*.

En este sentido, se ha cuestionado repetidamente la legitimidad de los actores de la sociedad civil que intervienen en los foros participativos y su capacidad para representar a las comunidades de Nantes. Fueron acusados de ser *“apolíticos”*, no polarizados y demasiado arraigados en prácticas de gobernanza urbana *“desde arriba”*. Un técnico de barrio comentó que *“no invitamos a organizaciones (como los sindicatos) que desconocemos, pero tampoco tocan a la puerta... Las asociaciones involucradas en el diálogo ciudadano son generalmente de carácter sociocultural sin función de incidencia... no hay ninguna que aproveche en estas ocasiones para reorientar la política urbana “*.

La toma de decisiones políticas: Legitimidad y límites de la política de “resultados”

Las críticas a la falta de habilidad de las comunidades para ejercer el poder en la toma de decisiones fueron repetidas continuamente en nuestras entrevistas. El modelo de Nantes, claramente deja la toma de decisiones en manos de los políticos elegidos localmente, mientras que minimiza las afirmaciones de que las prácticas de toma de decisiones participativas subsisten por debajo de las de la democracia representativa.

La toma de decisiones reside en los políticos, de manera que los espacios participativos son vistos como espacios de apoyo y no como lugares de disputa entre los ciudadanos y los decisores públicos. Como dice un cargo institucional, *“en Nantes, está claro que es el miembro elegido quien tiene la decisión final”*. En otras palabras, se considera que la toma de decisiones por parte de los concejales o políticos no es ‘algo malo’, ya que *“después de todo, es un trabajo [de los políticos locales]”*.

De hecho, el argumentario sobre la gobernanza de la ciudad cambió rápidamente de terreno, pasando de la legitimidad de los inputs a la de los outputs, validando así las prácticas de coproducción. Esto se ve reflejado en la creencia generalizada de que, *“la mayoría de la gente está contenta con lo que se ha hecho”*. En otras palabras, hay una tensión ampliamente reconocida entre la voluntad gerencial por mejorar la eficiencia a través de la coproducción y el objetivo declarado de *“renovar la acción pública local”*. En el centro de estas preocupaciones está también la crítica a un proceso decisorio cada vez más tecnocrático, que se considera que enmarca la

toma de decisiones en formas que no reflejan las ambiciones originales de la coproducción y el diálogo ciudadano previstas por los miembros electos, a la vez que genera ineficiencias y se muestra incapaz de satisfacer las aspiraciones de los ciudadanos comprometidos.

Dentro, fuera y en contra del estado local: El riesgo de los sistemas paralelos

Al mismo tiempo, es difícil ignorar que gran parte de la resistencia y el desafío a la crisis socio-económica y la austeridad tiende a existir en paralelo al aparato formal participativo de la gobernanza urbana. Los foros de barrio no son vistos generalmente como espacios para la expresión de la resistencia comunitaria. En las breves palabras de un empleado público, *“estos espacios... son espacios para el diálogo”*. En general, como encontramos en Atenas, los actores de la sociedad civil que promueven la política anti-austeridad optan por no comprometerse en las estructuras formales de diálogo ciudadano en toda la ciudad, especialmente en relación con la crisis de la vivienda disponible y asequible. De hecho, estos actores ven poco valor estratégico en invertir tiempo en tales espacios:

“No quieren vernos en todas partes porque tenemos una posición muy militante. Hay... un muro en el camino... Siempre se da ese diálogo en el que ellos (el Ayuntamiento) no quieren oír ciertas cosas. El diálogo se atasca completamente en estas reuniones”.

Al mismo tiempo, los representantes electos y los responsables políticos cuestionan la legitimidad y los motivos “políticos” de los actores críticos. Como explica un actor de la política:

“Conoces a la gente... (y) desgraciadamente detrás de ellos, a menudo hay un partido político o una opinión política o ideologías... Así que la persona dice ‘soy ciudadano’, pero en realidad detrás de él hay también un partido político que se expresa...”.

Alternativas, lógicas y desafíos

Estos diagnósticos sacan a relucir el desorden de las prácticas de participación, coproducción y políticas de colaboración urbana en torno a las múltiples crisis de Nantes. Dibujan un contraste entre la gobernanza de la coproducción top-down y la capacidad de las comunidades para desafiar los marcos políticos dominantes y transformar tales espacios. Los actores clave han argumentado repetidamente que en Nantes no hay lecturas claras de las iniciativas participativas, ya que *“cada vez que se pone un debate en la arena pública, siempre hay gente que lo toma y logra construir un contrapoder”*.

Las formas de resistencia son parte integrante de la gobernanza de los foros participativos en toda la ciudad. Pero, posiblemente, las formas paralelas de *“diálogo”* parecen ser una de las contradicciones definitorias del modelo de Nantes y de las idiosincrasias de la gobernaana *“à la Nantaise”*. Para resumir estos problemas tan complejos, uno de nuestros entrevistados argumentó resueltamente que aunque la participación comunitaria en Nantes no podía ser descartada como *“simple comunicación”* y *“exhibición”* - no era *“sólo ilusión o propaganda”*. Sin embargo, no tardó en añadir que esto no significa que tenga *“un valor ejemplar, como se dice a menudo”*. Al menos para este entrevistado, la verdad se encuentra en algún lugar en medio del *“desorden”*.

Reconociendo la complejidad, señalamos los riesgos de que los compromisos con la gobernanza colaborativa no incorporen adecuadamente las quejas y las reivindicaciones contra la exclusión social - o *“décrochage”* - en el discurso dominante de la coalición de crecimiento económico de Nantes. Como señala un oficial, el cumplimiento de los compromisos para convertirse en una “ciudad inclusiva” exige que la interpretación y el enfoque de la *“décrochage”* vaya más allá de la aspiración de los barrios desfavorecidos a ‘ponerse al día’. Desde este punto de vista, el *“décrochage”* no trata *“únicamente de seguir una lógica de reparación”*, sino que requiere una transformación más radical de las relaciones sociales. En otras palabras, como otro funcionario señaló, tiene que haber un intento más consistente de reformular la política y el empoderamiento local. Esta renovación tiene que encontrar un camino entre la política de inputs y outputs - la voz de las comunidades y la capacidad los políticos para forjar acuerdos temporales - a la vez que deben encontrarse puntos de compromiso entre lo que en la práctica son sistemas paralelos de política. En resumen, por tanto, es necesario llegar a los márgenes de las comunidades excluidas y negociar diferentes espacios y *“ethoi”* (ethos) de participación.

**Faculty of Business and Law
De Montfort University
Leicester
LE19BH
Tel: +44 (0)116 255 1551
Contacto:
adrian.bua@dmu.ac.uk
ISBN: 978-1-85721-435-2.**

