

Orixes e evolución das políticas culturais urbanas. A Cidade da Cultura de Galicia como caso de estudo

Orígenes y evolución de las políticas culturales urbanas.
La Ciudad de la Cultura de Galicia como caso de estudio

Origins and evolution of urban cultural policies.
La Ciudad de la Cultura de Galicia as a case study

LORENA ALONSO SUÁREZ

Doutoranda do Programa Marketing Político,
Actores e Institucións nas Sociedades Contemporáneas
Universidade de Santiago de Compostela
lorena.alonso.suarez@gmail.com

Recibido: 17/12/2017 | 12/06/2018

Resumo: Nos últimos cincuenta anos, as transformacións das cidades europeas estiveron acompañadas e víronse condicionadas polo crecente interese en utilizar a cultura como ferramenta clave para a súa rexeneración e o seu desenvolvemento.

Este estudo pretende analizar as orixes e a evolución, especialmente nas cidades españolas, da expansión das políticas culturais urbanas e dos proxectos postos en marcha que buscan fomentar a cultura como elemento rexenerador e integrador no ámbito urbano. Cómpre observar, pois, se esas accións actúan como catalizadoras de cambio nas cidades e cales son os efectos e resultados alcanzados, desde unha perspectiva multidisciplinaria.

Para iso, o artigo céntrase en analizar o caso da Cidade da Cultura de Galicia, complexo arquitectónico localizado na cidade de Santiago de Compostela, co máximo obxectivo de converterse nunha fábrica de proxectos que dinamice o tecido das industrias culturais galegas e que provoque unha interconexión de redes nacionais e internacionais de coñecemento e creatividade.

Palabras clave: Desenvolvemento urbano, transformación, rexeneración, cultura, políticas urbanas, cidade.

Resumen: En los últimos cincuenta años, las transformaciones de las ciudades europeas han estado acompañadas y se han visto condicionadas por el creciente interés en utilizar la cultura como herramienta clave para su regeneración y desarrollo.

Este estudio pretende analizar los orígenes y la evolución, especialmente en las ciudades españolas, de la expansión de las políticas culturales urbanas y de los proyectos puestos en marcha que buscan fomentar la cultura como elemento regenerador e integrador en el ámbito urbano. Es preciso observar, pues, si esas acciones actúan como catalizadoras de cambio en las ciudades y cuáles son los efectos y resultados alcanzados, desde una perspectiva multidisciplinaria.

Para ello, el artículo se centra en analizar el caso de la Ciudad de la Cultura de Galicia, complejo arquitectónico localizado en la ciudad de Santiago de Compostela, con el máximo objetivo de convertirse en



una fábrica de proyectos que dinamice el tejido de las industrias culturales gallegas y que provoque una interconexión de redes nacionales e internacionales de conocimiento y creatividad.

Palabras clave: Desarrollo urbano, transformación, regeneración, cultura, políticas urbanas, ciudad.

Abstract: In the last fifty years, the transformations of European cities have been accompanied and conditioned by the growing interest in using culture as a tool for your regeneration and development.

This study aims to analyze the origins and evolution –especially in Spanish cities– of the expansion of urban cultural policies and of those projects launched that seek to promote culture as a regenerative and integrating element in the urban environment. It is necessary to observe, then, if these actions act as catalysts for change in cities and what are the effects and results achieved from a multidisciplinary perspective.

For this, the paper focuses on analyzing the case of the City of Culture of Galicia, an architectural complex located in the city of Santiago de Compostela, with the maximum objective of becoming a project factory that energizes the fabric of cultural industries Galician and that causes an interconnection of national and international networks of knowledge and creativity.

Key words: Urban development, transformation, regeneration, culture, urban policies, city.

Sumario: 1 Introducción. 2 A cultura da rexeneración e a transformación urbana. 2.1 A Cidade Europea da Cultura. 2.2 Outras experiencias alternativas. 3 As políticas culturais e o fenómeno dos *elefantes brancos*. 4 A gobernanza multinivel como protagonista de desenvolvemento das cidades. 5 O desenvolvemento xeral das políticas urbanas en España arredor da cultura. 6 A Cidade da Cultura de Galicia: desenvolvemento e implicacións. 7 Consideracións finais. 8 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Entre os anos 70 e 80 producíronse as primeiras iniciativas culturais que lograron posicionarse como catalizadoras da rexeneración urbana. Os artistas convertéronse nos principais protagonistas e impulsores dos vibrantes centros urbanos¹. Existen, pois, novas formas de entender a economía cultural das cidades.

Durante o século XX, a economía centrouse no sector servizos, o que situou a cultura no verdadeiro núcleo do desenvolvemento urbano, transformándose desde o seu concepto tradicional baseado na arte e a herdanza cara a un activo económico de enorme transcendencia na realidade económica das cidades. Así, convértese nun ben con valor de mercado e nun produtor de espazos urbanos de carácter comercial.

Ante este contexto, é preciso levar a cabo estratexias coherentes, xa que os investimentos en políticas culturais e infraestruturas non se están a enmarcar dentro dunha avaliación a longo prazo, e o seu desenvolvemento e razón de ser tenden a ser cuestionables. Por iso, o ideal é analizar cal é o papel actual ou cara a onde tende a cultura nas cidades e no seu desenvolvemento no ámbito urbano, ademais de cales son os efectos reais da progresiva converxencia nos discursos culturais e económicos dos enfoques europeos.

Non podemos esquecer que un dos desafíos aos que nos enfrontamos nos últimos anos foi democratizar o proceso cultural e dotar de transparencia a produción de espazos urbanos². Para que o proceso de produción e comercialización da cultura se dote de transparencia, é necesario desenvolver políticas que recoñezan a quen pertencen as accións que se van levar a cabo e con que fin.

Este fenómeno de apertura da cultura nos centros urbanos supón a transformación real das cidades, e identificar cales son as deficiencias e redefinir os papeis dos actores principais na cultura urbana é prioritario. Non obstante, o que se observa é un lento progreso das políticas culturais en relación co rápido proceso de comercialización da cultura urbana.

Para poder aproximarnos á situación actual en que nos atopamos, neste estudo realízase unha revisión das perspectivas teóricas en relación co que supuxo a cultura na rexeneración e transformación urbana e o papel representado polos gobernos para o seu deseño e planificación.

Posteriormente, dáse paso a experiencias tan emblemáticas como o programa Cidade/Capital Europea da Cultura (CEC), así como outras alternativas en cidades europeas como París, Barcelona ou Bilbao.

Os seguintes puntos do estudo céntranse, por un lado, en analizar o fenómeno dos *elefantes brancos* no movemento cultural urbano e, por outro lado, o que supón a gobernanza multinivel no desenvolvemento das políticas culturais urbanas.

Finalmente, tratarase o desenvolvemento e as implicacións xerais das políticas urbanas culturais arredor da cultura en España, e máis concretamente no caso da Cidade da Cultura de Galicia.

2 A CULTURA NA REXENERACIÓN E A TRANSFORMACIÓN URBANA

En 1993, Bianchini e Parkinson foron dous dos primeiros autores que estudaron e exploraron os efectos da política cultural na rexeneración nunha serie de cidades europeas. Ante iso, Bianchini recoñece e formula unha serie de dilemas:

- Dilemas espaciais onde identifica unha tensión entre o centro e a periferia, así como o fenómeno do aburguesamento.
- Dilemas de desenvolvemento onde destaca incentivar o consumo e a sobreprodución.
- Dilemas do financiamento da cultura en relación coa promoción de grandes eventos e coa construción de infraestruturas.

Bianchini (1999) postulábase a favor da planificación cultural, a cal entendía como unha alternativa tanto ás políticas culturais tradicionais –definicións estéticas da cultura como arte– como á rexeneración impulsada pola política cultural que tende a tomar un enfoque sectorial, en lugar de permitir o lanzamento e desenvolvemento dos avances sociais e recoñecer o seu valor intrínseco para a rexeneración urbana.

Así, a planificación cultural defendida por este autor caracterízase por tomar un enfoque máis territorial que sectorial e adopta como base unha ampla definición de recursos culturais.

Como sinalou Bianchini nos seus estudos en relación coa influencia da cultura na rexeneración urbana, as cidades son catalizadoras da identidade cívica e da sociabilidade pública. Cando observamos o achegamento á cultura no seo das políticas urbanas, o que pretendemos é poder saber o que pode chegar a cultura á economía das cidades.

Se botamos a vista atrás, entre os anos 40 e 60 o papel e o discurso maioritario tendía a definir a cultura como un terreo totalmente separado e oposto ao da produción material e ao da actividade económica. O potencial económico dos recursos culturais seguiu ignorándose nos anos 70 e 80, cando as accións culturais servían nas axendas sociais e políticas, en lugar de incluílas tamén nas axendas económicas³. O que si que se detectou nestas dúas décadas foron novos movementos sociais urbanos que comezaron a utilizar a política cultural como ferramenta para fomentar a construción dunha comunidade⁴.

A mediados dos 80 o fincapé sobre a política cultural, como mecanismo para o progreso da comunidade e para incentivar a participación social, comezou a ser substituído polo fincapé sobre o potencial da política cultural como ferramenta para o desenvolvemento urbano e a rexeneración física. Isto é o que se denomina a época da política económica cultural⁵: aumenta o investimento en infraestruturas para a produción cultural, tales como os estudos, as asociacións

de mercadotecnia e apoio, a planificación de distritos culturais ou os eventos de gran calado no centro das cidades. Así, resáltase o valor do patrimonio co fin de fomentar o turismo cultural.

Os anos 90 chegaron coa expansión das técnicas de mercadotecnia urbana e a súa transformación en estratexias de creación do que se denominou marcas urbanas. Este último enfoque implica o reposicionamento total da cidade como unha creación de espazos, que ten como obxectivo reconciliar o lecer, os negocios e as demandas e aspiracións comunitarias nun ámbito competitivo⁶.

É importante cuestionarse, pois, se é correcta a afirmación de que a política cultural está a asumir as aspiracións comerciais por enriba das do lecer ou das demandas da comunidade.

Se observamos o progreso da cultura como un instrumento de transformación e desenvolvemento das cidades, detectamos como o sector turístico se converteu no defensor máis visible, en numerosas ocasións, da cultura das cidades, o que sitúa o turismo cultural como fenómeno urbano loable.

Tibbot (2002) afirmaba que a creación de marcas urbanas supuña un mecanismo esencial para maximizar o impacto dos esforzos culturais. De todos os xeitos, a capacidade das marcas urbanas para crear un sentimento de lugar é cuestionable, debido a que se basea na creación de mensaxes harmónicas que intentan abranguelo todo, o que pode ser totalmente contradictorio coas distintas –e ás veces enfrontadas– identidades culturais dun determinado ámbito urbano. Como expuxo Evans⁷:

“asociar un lugar cunha icona cultural é... un intento de dotar un lugar dun carácter creativo do que se apropián organismos civís, como o caso do Glasgow de Mackintosh, a Barcelona de Gaudí ou o Bilbao de Guggenheim. O perigo da deterioración das marcas é evidente, pois a simple imaxe e marca perden impacto e novidade e precísase dunha gama máis pluralista de representacións”.

Cando analizamos os usos da cultura dentro dos gobernos das cidades, detectamos que a comprensión do proceso económico non é sempre evidente nos discursos de política cultural. En ocasións, prodúcese unha distracción do obxectivo principal, que era xerar beneficios de progresiva rexeneración social, económica e física.

Se nos centramos no apoio ás chamadas industrias creativas, contemplamos as cidades como creadoras de arte, ideas, estilos e modos de vida, así como produtoras de altos niveis de investimento e crecemento económico.

2.1 A Cidade Europea da Cultura

En relación co papel da cultura nas políticas executadas, cómpre destacar o desenvolvemento do Programa Cidade/Capital Europea da Cultura (CEC). Con estas accións créanse infraestruturas permanentes que sexan visibles. Neste sentido, e como sucedeu coa posta en marcha da CEC, estas construcións foron especialmente deseñadas como emblemas de prestixio que contribúan á promoción da imaxe da cidade e que fomenten o turismo local.

Non obstante, cuestiónase se con estas accións se están a ignorar as necesidades locais e culturais da comunidade, o que implica un impacto moi limitado nas taxas de emprego e o crecemento económico a longo prazo.

Os resultados extraídos das análises e investigacións acerca das consecuencias e implicacións que tivo o proxecto de Cidade Europea da Cultura en multitude de cidades ao longo dos anos amosan que os proxectos que se desenvolveron posúen importantes debilidades: en primeiro lugar, a falta de definicións e directrices claras para a acción; en segundo lugar, non existe un

mecanismo de control, e os informes elaborados forman parte da vontade propia das cidades anfitriñas; ademais, as avaliacións de impacto foron moi limitadas e non se extraeron leccións importantes das experiencias que se levaron a cabo.

Cando se analizan as experiencias da CEC⁸, estas suxiren unha falta de integración axeitada entre as políticas culturais e as políticas económicas implantadas. Neste sentido, é preciso determinar, pois, os dilemas formulados por Bianchini adaptados a este tipo de políticas culturais en ámbitos urbanos:

- O dilema do financiamento cultural atópase coa dificultade e complexidade de poder atopar o equilibrio entre o investimento temporal e a actividade permanente. Por exemplo, os grandes proxectos culturais de François Mitterrand desenvolvidos en Francia ou o Guggenheim en Bilbao levan consigo un custo moi elevado, en relación co mantemento destes edificios, e implican que non sexan sustentables a longo prazo se non se realizan recortes ou se dá lugar a iniciativas máis participativas que sexan de carácter local.

- O dilema económico: existe un difícil equilibrio entre estimular a demanda ou o consumo cultural e apoiar a produción cultural, no que se refire aos tempos de realización. Ademais, como sinala Florida (2002), as cidades que aspiran a ser centros culturais vibrantes e atraer a creatividade necesitan posuír certos niveis de autonomía no que se refire á provisión cultural, xa sexa a través de infraestruturas que avalen a produción da arte tradicional ou mediante industrias creativas en rápida expansión.

- Dilema espacial: neste contexto o que se pretende determinar é a provisión realizada para o centro e para a periferia, co obxectivo de previr o risco de zonas marxinadas ou o que comunemente se denomina o “aburguesamento”.

2.2 Outras experiencias alternativas

Dentro dos enfoques alternativos existentes á regulación urbana impulsada pola cultura, atopamos os seguintes exemplos a destacar:

- En Francia, a restauración e o desenvolvemento de infraestruturas como poden ser a pirámide do Louvre, o Centro Pompidou⁹ ou a Ópera da Bastilla.

- En España, sitúase Bilbao, onde se dotou a cidade dunha nova imaxe a través da construción e o investimento dunha infraestrutura cultural insignia: o Museo Guggenheim en 1997.

- O modelo desenvolvido pola cidade de Barcelona converteuse nun modelo urbano que está sendo imitado. As súas políticas xiran arredor da promoción de eventos de grande importancia, que actúen como catalizadores do renacemento da cidade; a reestruturación física dos espazos urbanos, ou o aumento da representación simbólica.

3 AS POLÍTICAS CULTURAIS E O FENÓMENO DOS ELEFANTES BRANCOS

O termo *elefante branco* aplícase a toda infraestrutura ou construción pública que se caracteriza por ter un custo de mantemento maior que os beneficios do seu funcionamento, xa que está sendo infrutilizada ou o seu uso é diferente daquel para o que foi creada. O motor de xurdimento do fenómeno dos *elefantes brancos* débese á expansión e consolidación das estratexias de *city branding* de principios de século. O *city branding* ten como obxectivo implantar unha filosofía de xestión urbana mediante a aplicación dos fundamentos do proceso de creación dunha marca –combinado con estratexias de comunicación– ás cidades, rexións, países ou estados co fin de ter unha imaxe de cidade definida e desenvolvida que lle proporcione significado cultural

á cidade, que a faga máis atractiva e que xere oportunidades de negocio (turismo, estudantes, investidores, emprendedores, eventos culturais).

Segundo autores como Bianchini (1993), Novy e Colomb (2013) ou Peck (2005), os *elefantes brancos* son un elemento característico do modelo adoptado por unha cidade onde se apostou pola cultura global, sen pretender equilíbralo con elementos que sexan sustentables ou que estean vinculados á cultura local. Estas cidades atoparon unha xustificación para emprender grandes proxectos sen unha planificación nin detección de necesidades previa.

Estes proxectos xeran edificios ou espazos públicos que rapidamente perden a utilidade para a que foron construídos, onde os usos reais son diferentes dos usos previstos e onde se crea o que Augé (2003) cataloga de ruínas modernas, infrautilizadas e en proceso de degradación. Adóitanse concibir como unha estratexia que pretende a fascinación dos cidadáns, xerando unha distracción do proceso de transformación urbana que o acompaña, e que –á súa vez– pretende xustificar os seus efectos negativos a través dun discurso que mestura a lexitimidade da cultura e os supostos beneficios no futuro destas actuacións a favor dela, sen demostrar o impacto social final¹⁰. Así as cousas, a misión deste tipo de construcións non adoita ser definida ata despois do inicio do proxecto.

Para a cultura e políticas culturais desenvolvidas desde mediados dos anos 90 ata finais dos anos 2000, os chamados *elefantes brancos* convertéronse nunha importante problemática e nun símbolo cultural. Xeran un gran conflito en relación coa súa sustentabilidade e amortización: réstanse recursos presentes e futuros ao sistema cultural, os cales son difíciles de reutilizar para outros fins distintos dos establecidos nun inicio.

En España, os exemplos máis emblemáticos deste fenómeno son a Cidade das Artes e as Ciencias en Valencia, o Fórum das Culturas en Barcelona, a Cidade da Luz en Alacante ou a Cidade da Cultura de Galicia en Santiago de Compostela.

As grandes óperas configúranse como un dos instrumentos de maior relevancia nas políticas culturais que buscan a promoción da marca da cidade. Estas institucións implican o consumo dunha gran proporción de recursos públicos, o que xera un profundo debate sobre a lexitimidade do gasto e o valor público que achega.

Este tipo de experiencias e proxectos culturais urbanos enmárcanse no debate sobre a relación que existe entre os modelos de desenvolvemento local e a política cultural. Non obstante, os *elefantes brancos* non son un fenómeno que se considere como unha mala práctica dunha Administración ou dun territorio concreto, senón que forman parte dunha tendencia común á política cultural e á gobernanza local contemporánea.

Durante a primeira década do século XXI pódese consultar un gran volume de literatura sobre as virtudes e defectos da xeración de modelos de desenvolvemento urbano e económico baseados na cultura¹¹, así como estudos para determinar cal foi o papel representado polos actores sociais neste proceso en termos de participación¹².a

Non debemos esquecer, pois, que o modelo de cidade condiciona o modelo das políticas culturais e, por conseguinte, estas forman parte da promoción económica e da marca da cidade. Ante este escenario, cómpre unha articulación local exhaustiva do campo político urbanístico e cultural para poder determinar as causas de que algunhas estruturas culturais se convertan en proxectos mal xestionados, sen control público e que xeran unha polémica mediática e política.

Na táboa 1 concréntanse os proxectos culturais urbanos realizados en España que supuxeron un importante sobrecusto ao orzamento inicial previsto. Destas cifras extráense dúas implicacións importantes:

- A incorrecta provisión e cálculo do custo real dos proxectos, que se financian con recursos públicos, combinada coa gran facilidade de endebedamento das administracións públicas ante estes investimentos.

- A imposibilidade de desenvolver e executar este tipo de construcións e proxectos, cos enormes sobrecostos que supoñen en todos os casos, sen a presenza e actuación por parte do Estado a través das súas políticas públicas.

4 A GOBERNANZA MULTINIVEL COMO PROTAGONISTA DO DESENVOLVEMENTO DAS CIDADES

No ámbito teórico, os estudos que centran as súas investigacións na xestión pública cultural que se está a realizar nos distintos niveis de goberno afondan nos seguintes aspectos:

- O papel do financiamento de grandes teatros, óperas ou museos e a súa viabilidade económica¹³.

- A influencia da xestión pública cultural na actividade artística¹⁴.

- A relación entre os responsables políticos e a dirección das organizacións artísticas que reciben financiamento público¹⁵.

- Os problemas e as deficiencias para determinar os obxectivos e a avaliación das institucións¹⁶.

Ante estes condicionantes, se estudamos os efectos do modelo actual de desenvolvemento económico, urbano e cultural e a súa relación coa gobernanza e xestión dos equipamentos culturais, observamos o gran protagonismo que se lle debe conceder ao goberno local¹⁷.

Como xa se sinalou con anterioridade, as políticas culturais nas cidades destacaron pola utilización de grandes eventos e infraestruturas emblemáticas como catalizadores do cambio urbano, do desenvolvemento económico e da transformación social.

A partir dos anos 80, a política cultural é percibida como un motor económico importante das cidades e unha panca de rexeneración dos centros urbanos, de planificación e de reordenación das cidades. Así, a unión da xestión pública, a xestión artística e a política cultural pretenden instaurar novas maneiras de favorecer a inclusión social nas urbes.

A tendencia nas últimas décadas centrouse na xestión e no control das grandes institucións culturais, que se configuran como organizacións complexas de gran dimensión orzamentaria e fortemente subvencionadas. Cuestiónase a lexitimidade e a utilidade, o que implica que é preciso, primeiramente, mellorar a definición dos seus obxectivos.

Se nos centramos no grao de implicación do Estado na política cultural e, especialmente, nas institucións artísticas¹⁸, este explícase non só polas características económicas das artes escénicas, senón tamén polas configuracións institucionais aplicadas polos países desenvolvidos. No contexto da Europa continental, despois da II Guerra Mundial, o Estado adquiriu un papel preponderante na xestión dos teatros da ópera, en calidade de financiador principal. Isto desencadeou nunha situación paradoxal de dependencia económica elevada das administracións públicas, combinada cun alto grao de autonomía na organización da súa actividade. Así, os gobernos convértese en meros provedores de fondos.

Para intentar corrixir esta situación, procedeuse a unha modificación da xestión dalgúns teatros co fin de incrementar a súa eficiencia e potenciar a captación de fondos privados¹⁹. Ante esta idea, países como Italia fracasaron na maioría dos casos, onde soamente os teatros máis importantes conseguiron reducir as achegas públicas.

No entanto, este cambio de modelo na xestión cultural só afectou á xestión económica e, ademais, non implicou unha reconsideración dos obxectivos e das actividades a desenvolver, como tamén sucedeu co Teatro do Liceo de Barcelona, que sufriu unha crise financeira en 2011.

En definitiva, é fundamental establecer e delimitar correctamente os obxectivos perseguidos coa posta en marcha de todas as accións enmarcadas dentro das políticas urbanas desenvolvidas no ámbito cultural por parte das autoridades públicas, así como unha coordinación e execución coherente coas circunstancias e características sociais, económicas e culturais das cidades.

O posible establecemento ou fortalecemento dun modelo de gobernanza local que implique cambios na xestión das políticas culturais é un asunto que merece unha análise pormenorizada, específica e independente do tema que se analiza neste estudo.

5 O DESENVOLVEMENTO XERAL DAS POLÍTICAS URBANAS EN ESPAÑA ARREDOR DA CULTURA

A transformación urbana que experimentou España nos últimos 50 anos caracterízase por tres elementos básicos:

a) Unha axenda política urbana complexa, onde se combina a economía, a cultura, o medio ambiente ou a sociedade, entre outros aspectos fundamentais na vida das cidades.

b) A modificación das formas de facer dos gobernos e das administracións locais, adquirindo novos roles, transformando o goberno local en gobernanza local.

c) A dimensión e o carácter multinivel da gobernanza, onde as competencias e os recursos das administracións locais dependen doutras esferas de goberno. A actuación é máis ou menos coordinada, malia que moitas das actuacións se apliquen a nivel local²⁰.

En maior ou menor medida, na década dos 60 en España podíase observar que existía un rápido crecemento dalgunhas das cidades, como Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia ou Vigo. O nacemento acelerado do sector industrial nos servizos e, simultaneamente, os novos residentes procedentes da inmigración caracterizaban a rápida expansión destas urbes.

Nese momento, as políticas urbanas eran inexistentes²¹. Unicamente se buscaban lugares, espazos e enclaves onde construír vivendas, como prioridade ante os servizos esenciais ou as condicións de calquera espazo público. Era o que o autor Joan Subirats denomina un “urbanismo de mínimos”.

Só cidades como Madrid ou Barcelona contaban con certa capacidade executiva a nivel local no ámbito urbano, nun momento en que as administracións locais carecían de competencias.

O despregamento urbano, pois, dependía absolutamente do crecemento industrial. Non obstante, o cambio político que aconteceu a finais dos anos 70 impulsou un programa completo de reconstrución urbana. Nesta década institucionalizáronse propostas políticas e urbanas lideradas polos movementos veciñais co obxectivo de que os axentes principais das cidades tivesen a capacidade de construír e facer funcionar os servizos públicos. Iso provocou que se comezase a percibir a cidade como un centro de servizos –non industrial–, o que motivou o desprazamento das industrias á periferia.

Os anos 80 supuxeron a consolidación deste modelo de urbanismo local a través da paulatina profesionalización de políticos e técnicos locais que institucionalizaron a vida política local. Xa na década dos 90, algúns gobernos locais comezaron a pensar en termos de estratexia urbana –fixando obxectivos concretos e creando complicidades con actores sociais e económicos– e empezou a preocupación latente das consecuencias ambientais do desenvolvemento urbano.

Ademais, as políticas urbanas incorporáronse a unha axenda que tivese en conta un concepto de hábitat urbano, máis alá do estrito deseño urbanístico de espazos públicos e zonas de residencias e servizos.

A todo o anterior súmanselle os cambios sociais que se xeraron polas innovacións tecnolóxicas e a globalización económica e que se fan notar nas urbes. Neste contexto, os gobernos locais comezan a asumir problemas, deficiencias e demandas que non se provén satisfactoriamente á cidadanía. A axenda urbana faise máis complexa e xera novas estratexias no ámbito educativo e comunitario.

A medida que avanzamos no século XXI, os gobernos locais e a súa coordinación multinivel están sendo chamados a construír alternativas sociais, económicas e ambientais distintas, ante os debates emerxentes sobre a resiliencia urbana, as economías sociais ou a innovación social. Estas tendencias conectan coas exixencias que existen a nivel local por parte dos cidadáns e axentes implicados na vida urbana.

Obsérvase, pois, un tránsito desde a axenda de políticas urbanas no binomio *urbanismo-desenvolvemento económico* cara a unha maior presenza de compoñentes sociais, culturais e ambientais en tales políticas, provocando unha maior transversalidade do urbano.

6 A CIDADE DA CULTURA DE GALICIA: DESENVOLVEMENTO E IMPLICACIÓNS

Segundo a teoría política sobre a crecente complexidade cultural contemporánea, as políticas neste ámbito estanse a concibir desde unha perspectiva sistémica e estratéxica. Nalgunhas cidades onde a tendencia é máis tanxible, a política cultural oríentase cara a unha estratexia de fertilización intersectorial, co obxectivo de crear valor cultural local²².

Así, as políticas relativas á cultura reconfigúranse baixo a Nova Xestión Pública²³, axencializando e instrumentalizando as organizacións culturais financiadas publicamente para a consecución destes novos obxectivos.

Extráense tres dilemas importantes en relación con este campo: o efecto final fronte ao valor cultural, os grandes eventos fronte ás pequenas accións e a proxección internacional en contraposición ao fomento do desenvolvemento local.

Neste punto, centrámonos en determinar cal foi un dos proxectos para a cultura máis importantes –en envergadura, financiamento e construción– dos desenvolvidos a nivel autonómico en España e que se sitúa nunha das cidades máis emblemáticas do país: Santiago de Compostela. O caso exposto a continuación, que nos permite exemplificar o analizado ata o momento, é a coñecida e controvertida Cidade da Cultura de Galicia (a partir de agora CCG).

Dous anos despois da apertura do famoso Museo Guggenheim na cidade de Bilbao en 1997, o proxecto que xa comezara a moldear o presidente da Xunta de Galicia naquel momento, Manuel Fraga Iribarne, culminou coa publicación dun concurso público de arquitectura internacional para a construción do que se denominaría CCG. O que se pretendía era a construción dun edificio/contedor onde estivese toda a cultura galega. A idea presentada polo gañador do concurso e arquitecto desa construción, Peter Eisenman, encádrase no que se denomina deconstrutivismo, movemento arquitectónico que trata de mostrar as ideas previas que constrúen o concepto para entender realmente este concepto. Caracterízase por volumes irregulares, caos controlado e formas aparentemente abstractas. O ámbito debería ser a arquitectura, e a

arquitectura o ámbito. O que se pretendía, en termos arquitectónicos, con este proxecto era superpor a trama urbana ao monte Gaiás e que os edificios sexan parte do propio solo.

A CCG quería converter nun símbolo non só para a cidade de Compostela, senón tamén para toda a Comunidade Autónoma de Galicia. Así, en 2001 comezaron as obras deste complexo no Monte Gaiás, a escasos 2 quilómetros do centro urbano.

O obxectivo ou a idea inicial baseábase na construción de seis edificios: a Hemeroteca, a Biblioteca de Galicia, o Teatro da Música, o edificio de Servizos Centrais, o edificio das Novas Tecnoloxías e o Museo da Historia de Galicia. O orzamento inicial do proxecto fixouse en 108 millóns de euros, prevíase finalizar en tres anos e ocuparía unha extensión de 60.000 metros cadrados.

No ano 2005, co cambio de goberno autonómico en Galicia, decidiuse redefinir o proxecto e a finais de 2006 presentouse un novo plan de usos da Cidade da Cultura. Para cando se presentou o proxecto de redefinición, as obras da Hemeroteca, da Biblioteca de Galicia e do Museo da Historia de Galicia xa estaban na súa terceira fase de execución. Por iso, o plan de redefinición –posterior á presentación do dito plan– centrouse finalmente nos usos e contidos do futuro Teatro da Música e do Edificio de Novas Tecnoloxías. Así, en 2006 a Consellería de Cultura anunciou a suspensión das obras deses dous edificios durante un período limitado que, finalmente, supuxo a cancelación definitiva de ambos os dous en 2014.

A inauguración oficial da CCG en 2011 abrangueu a presentación dos dous edificios que finalmente se denominaron Museo Centro Gaiás e Biblioteca e Arquivo de Galicia. Posteriormente, os outros dous edificios rematados denomináronse Centro de Innovación Cultural²⁴ e Centro de Emprendemento Creativo²⁵, que na actualidade conta co Plan Estratéxico da Cidade da Cultura de Galicia 2012-2018 para crear nese edificio un espazo *coworking*, un *showroom* e un viveiro de empresas.

Como se pode observar, a realidade da execución do proxecto foi moi diferente da inicial: finalmente investíronse máis de 300 millóns de euros, construíronse catro dos seis edificios e a extensión ocupada é de 148.000 metros cadrados.

É obvio que as previsións económicas estimadas foron erróneas e que os sobrecustos que produciu a CCG derivaron nunha construción que non posuía un obxectivo claro cando foi deseñado e que supón un financiamento ao que non se pode facer fronte.

Os gastos comúns de mantemento anual desta construción supoñen un custo para a Administración galega de máis de 4 millóns de euros ao ano²⁶. Ademais, os datos polo lado da demanda tampouco achegan bos resultados. No ano 2015, a CCG foi visitada por un total de 479.418 persoas e desde a súa apertura ata ese mesmo ano calcúlase que o complexo foi visitado por máis de 2 millóns de persoas. Segundo fontes do propio organismo xestor da CCG, cada ano lévanse a cabo ao redor de 200 actividades culturais –gratúas e de pagamento– e aproximadamente uns 300 eventos anuais que teñen lugar nos seus espazos.

Aínda que se poden constatar os esforzos que se están a levar a cabo nos últimos anos para fomentar e dinamizar a actividade da CCG, as accións executadas mostran certa dispersión e os obxectivos e metas non responden con éxito ás necesidades e demandas culturais. A infrutilización dos espazos sobredimensionados que compoñen a Cidade da Cultura é un feito: o baixo e indeterminado nivel de visitas, en relación co número de actividades e eventos que se realizan; a utilización de só un terzo da capacidade total da biblioteca, de dimensións similares á Biblioteca Nacional de Berlín; ou a escasa actividade artística desenvolvida no museo.

A causa fundamental desta infrutilización e sobredimensionamento deste proxecto radica en que non se definiron obxectivos claros e dirixidos realmente ao fomento da cultura en Galicia e máis concretamente na emblemática cidade de Santiago de Compostela.

Ademais, o proceso de construción e funcionamento da CCG estivo fortemente condicionado pola situación de crise económica vivida durante a última década e que sacudiu profundamente a Administración autonómica de Galicia.

7 CONSIDERACIÓNS FINAIS

Despois de todo o comentado nesta análise, debe considerarse crucial que as políticas culturais aborden a complexa e multifacética natureza da cultura urbana. Isto só pode ser posible mediante o cambio estrutural de como planear e desenvolver as políticas nas cidades. Para iso, requírese unha idea máis holística e flexible cun enfoque multidisciplinario que abrangue elementos económicos, políticos, sociais, educativos e ambientais.

Precísase, pois, reter o control local coa creación dunha plataforma local aberta ao cidadán e a toda a comunidade. O feito de forxar un sentimento de identidade local e de pertenza a un lugar convértese en prioritario para o éxito no funcionamento da vida urbana, respectando e tendo en conta os diferentes enfoques, preferencias e iniciativas que poidan desenvolverse, que será o que determine o progreso e a rexeneración das cidades e os seus espazos públicos.

Ademais, tamén é fundamental desenvolver técnicas precisas que permitan identificar e avaliar os impactos e os legados culturais, máis alá dos aspectos puramente económicos, que non deixan de ser relevantes e completamente necesarios.

Para rematar, extráense as seguintes leccións clave que cómpre ter en conta:

- Os investimentos de capital e os proxectos de infraestruturas deben ser sustentables, contando cunha planificación de gasto inicial que sexa a longo prazo.

- Para a rexeneración urbana, débese considerar prioritaria a implicación de todos os niveis da comunidade.

- A creación e produción sustentable da cultura local debe enfocarse cara ao seu consumo local e cara á exportación cultural.

- É necesario enfocar e asociar os investimentos culturais ás persoas e ás comunidades.

- Como se apuntou anteriormente, para poder medir o éxito real das accións, débense realizar avaliacións de impacto económico, rexenerativo e cultural dos investimentos para desenvolver estudos que monitoricen a progresión de impactos e legados a longo prazo, máis alá dos cinco primeiros anos.

En definitiva, débese utilizar a cultura nas cidades non como un instrumento temporal, convertido nun produto básico, senón como un obxectivo en si mesmo e que se desenvolva como marca de verdadeiros centros urbanos únicos.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Armesto Aira, A. 2000. «Arquitectura y naturaleza: tres sospechas sobre el próximo milenio», *DPA: Documentos de Proyectos Arquitectónicos*, 16: 34-43.
- Associació de Sobreestants de Catalunya. 2008. «A Cidade da Cultura de Galicia», *Revista Sobbi*, 37: 28-33.
- Augé, M. 2003. *El tiempo en ruinas*. Barcelona: Gedisa.
- Balibrea, M.P. 2001. «Urbanism, culture and the post-industrial city: challenging the Barcelona model», *Journal of Spanish Cultural Studies*, 2(2): 187-210.
- Baudrillard, J. 1978. *Cultura y simulacro*. Barcelona: Editorial Cairós.

- Baumol, W.J., e Bowen, W.G. 1966. *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: Twentieth Century Fund.
- Bianchini, F. 1991. «Cultural planning for urban sustainability», en L. Nystrom y C. Fudge (eds.), *Culture and Cities. Cultural Processes and Urban Sustainability*. Stockholm: The Swedish Urban Environment Council, 34-51.
- Blanco Fillola, I., e Subirats Humet, J. 2012. «Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 3(1): 15-33.
- Blanco Fillola, I. 2009. «Does a Barcelona model really exist? Periods, territories and actors in the process of urban transformation», *Local Government Studies*, 35(3): 355-369.
- Boix, A., e De los Reyes, C. 2014. *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Degen, M., e García, M. 2012. «The transformation of the Barcelona model?: An analysis of culture, urban regeneration and governance», *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(5): 1022-1038.
- Delgado, M. 2007. *La ciudad mentirosa: Fraude y miseria del "modelo Barcelona"*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Evans, G. 2003 «Hard-branding the Cultural City. From Prado to Prada», *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(2): 417-440.
- Florida, R. 2002. *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books/Perseus.
- García, B. 2008. «Política cultural y regeneración urbana en las ciudades de Europa occidental: lecciones aprendidas de la experiencia y perspectivas para el futuro», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7(1): 111-125.
- Gómez Bahillo, C. 2006. «Organizaciones vecinales y participación ciudadana. El caso de la ciudad de Zaragoza», *Revista Internacional de Organizaciones*, 0: 45-64.
- Gouldner, A.W. 1957. «Cosmopolitans and locals: Toward an analysis of latent social roles», *Administrative Science Quarterly*, 2(3): 281-306.
- Hargreaves McIntyre, M. 2009. *Cultural impact study. The impact of the arts in Birmingham*. Manchester: Lateral Thinkers.
- Hernández Martí, G. M., e Rius Ulldemonins, J. 2015. «El Palau de les arts de Valencia, ¿un elefant blanc desbocat?», *Revista ARXIUS*, 33: 97-116.
- Kong, L. 2000. «Culture, Economy, Policy: Trends and Developments», *Geoforum, Special issue on Cultural Industries and Cultural Policies*, 31(4): 385-390.
- Krebs, S., e Pommerehne, W. 1995. «Politico-Economic Interactions of German Public Performing Arts Institutions», *Journal of Cultural Economics*, 19: 17-32.
- Losada Trabada, A.; Gómez Ocampo, M.; e Lage Picos, X. 2012. «La Política cultural en la comunidad autónoma gallega: de la dependencia a la autonomía», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3): 115-148.
- Martínez i Illa, S. 2015 «Planificació cultural contra elefants blancs. El cas del Pla d'equipaments de Catalunya (PECCAT) 2010-20», *Revista ARXIUS*, 33: 71-86.
- McKinnie, M. 2006. *City stages: Theatre and urban space in a global city*. Toronto: University of Toronto Press.
- Muñiz Martínez, N., e Cervantes Blanco, M. 2010. «Marketing de ciudades y Place Branding», *Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, Extra 1: 123-149.
- Novy, J., e Colomb, C. 2013. «Struggling for the right to the (creative) city in berlin and hamburg: New urban social movements, new spaces of hope?», *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5): 1816-1838.
- Peck, J. 2005. «Struggling with the creative class», *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4): 740-770.
- Rius Ulldemonins, J., e Sánchez Belando, M.V. 2015. «Modelo Barcelona y política cultural: usos y abusos de la cultura por parte de un modelo emprendedor de desarrollo local», *Revista Iberoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 41(122): 103-123.
- Tibbot, R. 2002. «Culture club. Can culture lead urban regeneration?», *Locum Destination Review*, 9: 71-73.
- Towse, R. 2001. «Quis custodiet? Or Managing the Management. The Case of the Royal Opera House, Covent Garden», *International Journal of Arts Management*, 3(3): 38-50.
- Zukin, S. 1982. *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

TÁBOAS, DIAGRAMAS E CADROS

	ORZAMENTO INICIAL (en millóns de euros)	CUSTO FINAL (en millóns de euros)	SOBRECUSTO (en porcentaxe)
A Cidade das Artes e as Ciencias	308	1.281	315,9%
A Cidade da Cultura de Galicia	108	300	177,7%
A Caixa Máxica	120	294	145%
Fórum de Barcelona	2.190	3.270	49,3%
Centro de Artes de Alcorcón	120	En execución	40%
A Cidade da Luz	100	350	250%

NOTAS

- 1 Zukin, 1982.
- 2 Miles, 2000.
- 3 Kong, 2000.
- 4 Kong, 2000.
- 5 Kong, 2000.
- 6 Evans, 2003.
- 7 Evans, 2003: 421.
- 8 A análise foi realizada por Beatriz García, da Universidade de Liverpool.
- 9 Aquí é importante salientar o denominado por Jean Baudillard como *efecto Beaubourg*, a través do cal este autor critica a consagración do Centro Pompidou co obxectivo de fomentar a cultura de masas, así como albergar un simulacro como modelo de civilización. Para Baudillard, este espazo configúrase como un monumento de disuasión cultural, articulado sobre unha ideoloxía da visibilidade, e que serve para salvar a ficción humanista da cultura (Baudillard, 1987).
- 10 Belfiore e Bennett, 2007.
- 11 Balibrea, 2001; Blanco, 2009; Degen e García, 2012; Delgado, 2007.
- 12 Gouldner, 1957; Mekinnie, 2006; Morris Hargreaves, 2009.
- 13 Baumol e Bowen, 1966.
- 14 Krebs e Pomerehne, 1995.
- 15 Urfalino, 1990.
- 16 Towse, 2001.
- 17 Scott, 2010.
- 18 Zimmer e Toepler, 1999.
- 19 León, 2004.
- 20 A Lei de barrios, do ano 2004, impulsada pola Generalitat, ou a xa nomeada Cidade da Cultura de Galicia, proxecto iniciado en 2001 e que procede do goberno autonómico.
- 21 As políticas urbanas non soamente se basean nunha perspectiva física, senón que abranguen o espectro social, económico, ambiental, cultural, etc., en contraposición ás chamadas políticas urbanísticas, encargadas de determinar os usos do solo en sentido estrito.
- 22 Currid, 2007.
- 23 Belfiore, 2004.
- 24 Neste espazo acóllense os departamentos de xestión e loxística da Fundación Cidade da Cultura de Galicia e a sede da Axencia para a Modernización Tecnolóxica de Galicia.
- 25 Concibido como un centro especializado na incubación de empresas culturais e creativas galegas, onde tamén se alberga a sede da Axencia Galega de Industrias Creativas, ente público adscrito á Xunta de Galicia que ten por obxecto o impulso e a consolidación do tecido empresarial no sector cultural galego.
- 26 Datos extraídos de informes da Fundación Cidade da Cultura no ano 2015.