

## 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

Doctoranda del Programa Marketing Político,  
Actores e Instituciones en las Sociedades Contemporáneas  
Universidad 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 La cultura de la regeneración y la transformación urbana. 2.1 La Ciudad Europea de la Cultura. 2.2 Otras experiencias alternativas. 3 Las políticas culturales y el fenómeno de los *elefantes blancos*. 4 La gobernanza multinivel como protagonista de desarrollo de las ciudades. 5 El desarrollo general de las políticas urbanas en España en torno a la cultura. 6 La Ciudad de la Cultura de Galicia: desarrollo e implicaciones. 7 Consideraciones finales. 8 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Entre los años 70 y 80 se produjeron las primeras iniciativas culturales que lograron posicionarse como catalizadoras de la regeneración urbana. Los artistas se convirtieron en los principales protagonistas e impulsores de los vibrantes centros urbanos<sup>1</sup>. Existen, pues, nuevas formas de entender la economía cultural de las ciudades.

Durante el siglo XX, la economía se ha centrado en el sector servicios, lo que ha situado a la cultura en el verdadero núcleo del desarrollo urbano, transformándose desde su concepto tradicional basado en el arte y la herencia hacia un activo económico de enorme trascendencia en la realidad económica de las ciudades. Así, se convierte en un bien con valor de mercado y en un productor de espacios urbanos de carácter comercial.

Ante este contexto, es preciso llevar a cabo estrategias coherentes, ya que las inversiones en políticas culturales e infraestructuras no se están enmarcando dentro de una evaluación a largo plazo, y su desarrollo y razón de ser tienden a ser cuestionables. Por ello, lo ideal es analizar cuál es el papel actual o hacia dónde tiende la cultura en las ciudades y en su desarrollo en el ámbito urbano, además de cuáles son los efectos reales de la progresiva convergencia en los discursos culturales y económicos de los enfoques europeos.

No podemos olvidar que uno de los desafíos a los que nos hemos enfrentado en los últimos años ha sido democratizar el proceso cultural y dotar de transparencia a la producción de espacios urbanos<sup>2</sup>. Para que el proceso de producción y comercialización de la cultura se dote de transparencia, es necesario desarrollar políticas que reconozcan a quién pertenecen las acciones que se van a llevar a cabo y con qué fin.

Este fenómeno de apertura de la cultura en los centros urbanos supone la transformación real de las ciudades, e identificar cuáles son las deficiencias y redefinir los papeles de los actores principales en la cultura urbana es prioritario. Sin embargo, lo que se observa es un lento progreso de las políticas culturales en relación con el rápido proceso de comercialización de la cultura urbana.

Para poder aproximarnos a la situación actual en la que nos encontramos, en este estudio se realiza una revisión de las perspectivas teóricas en relación con lo que ha supuesto la cultura en la regeneración y transformación urbana y el papel representado por los gobiernos para su diseño y planificación.

Posteriormente, se da paso a experiencias tan emblemáticas como el programa Ciudad/Capital Europea de la Cultura (CEC), así como otras alternativas en ciudades europeas como París, Barcelona o Bilbao.

Los siguientes puntos del estudio se centran, por un lado, en analizar el fenómeno de los *elefantes blancos* en el movimiento cultural urbano y, por otro lado, lo que supone la gobernanza multinivel en el desarrollo de las políticas culturales urbanas.

Finalmente, se tratará el desarrollo y las implicaciones generales de las políticas urbanas culturales en torno a la cultura en España, y más concretamente en el caso de la Ciudad de la Cultura de Galicia.

## **2 LA CULTURA EN LA REGENERACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN URBANA**

En 1993, Bianchini y Parkinson fueron dos de los primeros autores que estudiaron y exploraron los efectos de la política cultural en la regeneración en una serie de ciudades europeas. Ante eso, Bianchini reconoce y plantea una serie de dilemas:

- Dilemas espaciales donde identifica una tensión entre el centro y la periferia, así como el fenómeno del aburguesamiento.
- Dilemas de desarrollo donde destaca incentivar el consumo y la sobreproducción.
- Dilemas de la financiación de la cultura en relación con la promoción de grandes eventos y con la construcción de infraestructuras.

Bianchini (1999) se postulaba a favor de la planificación cultural, la cual entendía como una alternativa tanto a las políticas culturales tradicionales –definiciones estéticas de la cultura como arte– como a la regeneración impulsada por la política cultural que tiende a tomar un enfoque sectorial, en lugar de permitir el lanzamiento y desarrollo de los avances sociales y reconocer su valor intrínseco para la regeneración urbana.

Así, la planificación cultural defendida por este autor se caracteriza por tomar un enfoque más territorial que sectorial y adopta como base una amplia definición de recursos culturales.

Como señaló Bianchini en sus estudios en relación con la influencia de la cultura en la regeneración urbana, las ciudades son catalizadoras de la identidad cívica y de la sociabilidad pública. Cuando observamos el acercamiento a la cultura en el seno de las políticas urbanas, lo que pretendemos es poder saber qué puede aportar la cultura a la economía de las ciudades.

Si echamos la vista atrás, entre los años 40 y 60 el papel y el discurso mayoritario tendía a definir la cultura como un terreno totalmente separado y opuesto al de la producción material y al de la actividad económica. El potencial económico de los recursos culturales siguió ignorándose en los años 70 y 80, cuando las acciones culturales servían en las agendas sociales y políticas, en lugar de incluirlas también en las agendas económicas<sup>3</sup>. Lo que sí que se detectó en estas dos décadas fueron nuevos movimientos sociales urbanos que comenzaron a utilizar la política cultural como herramienta para fomentar la construcción de una comunidad<sup>4</sup>.

A mediados de los 80 el énfasis sobre la política cultural, como mecanismo para el progreso de la comunidad y para incentivar la participación social, comenzó a ser sustituido por el

énfasis sobre el potencial de la política cultural como herramienta para el desarrollo urbano y la regeneración física. Esto es lo que se denomina la época de la política económica cultural<sup>5</sup>: aumenta la inversión en infraestructuras para la producción cultural, tales como los estudios, las asociaciones de *marketing* y apoyo, la planificación de distritos culturales o los eventos de gran calado en el centro de las ciudades. Así, se resalta el valor del patrimonio con el fin de fomentar el turismo cultural.

Los años 90 llegaron con la expansión de las técnicas de *marketing* urbano y su transformación en estrategias de creación de lo que se denominó marcas urbanas. Este último enfoque implica el reposicionamiento total de la ciudad como una creación de espacios, que tiene como objetivo reconciliar el ocio, los negocios y las demandas y aspiraciones comunitarias en un entorno competitivo<sup>6</sup>.

Es importante cuestionarse, pues, si es correcta la afirmación de que la política cultural está asumiendo las aspiraciones comerciales por encima de las del ocio o de las demandas de la comunidad.

Si observamos el progreso de la cultura como un instrumento de transformación y desarrollo de las ciudades, detectamos cómo el sector turístico se ha convertido en el defensor más visible, en numerosas ocasiones, de la cultura de las ciudades, lo que sitúa al turismo cultural como fenómeno urbano laudable.

Tibbot (2002) afirmaba que la creación de marcas urbanas suponía un mecanismo esencial para maximizar el impacto de los esfuerzos culturales. De todos modos, la capacidad de las marcas urbanas para crear un sentimiento de lugar es cuestionable, debido a que se basa en la creación de mensajes armónicos que intentan abarcarlo todo, lo que puede ser totalmente contradictorio con las distintas –y a veces enfrentadas– identidades culturales de un determinado entorno urbano. Como expuso Evans<sup>7</sup>: “asociar un lugar con un icono cultural es... un intento de dotar a un lugar de un carácter creativo del que se apropian organismos civiles, como el caso del Glasgow de Mackintosh, la Barcelona de Gaudí o el Bilbao de Guggenheim. El peligro del deterioro de las marcas es evidente, pues la simple imagen y marca pierden impacto y novedad y se precisa de una gama más pluralista de representaciones”.

Cuando analizamos los usos de la cultura dentro de los gobiernos de las ciudades, detectamos que la comprensión del proceso económico no es siempre evidente en los discursos de política cultural. En ocasiones, se crea una distracción del objetivo principal, que era producir beneficios de progresiva regeneración social, económica y física.

Si nos centramos en el apoyo a las llamadas industrias creativas, contemplamos las ciudades como creadoras de arte, ideas, estilos y modos de vida, así como productoras de altos niveles de inversión y crecimiento económico.

## 2.1 La Ciudad Europea de la Cultura

En relación con el papel de la cultura en las políticas ejecutadas, es preciso destacar el desarrollo del Programa Ciudad/Capital Europea de la Cultura (CEC). Con estas acciones se crean infraestructuras permanentes que sean visibles. En este sentido, y como sucedió con la puesta en marcha de la CEC, estas construcciones han sido especialmente diseñadas como emblemas de prestigio que contribuyan a la promoción de la imagen de la ciudad y que fomenten el turismo local.

Sin embargo, se cuestiona si con estas acciones se están ignorando las necesidades locales y culturales de la comunidad, lo que implica un impacto muy limitado en las tasas de empleo y el crecimiento económico a largo plazo.

Los resultados extraídos de los análisis e investigaciones acerca de las consecuencias e implicaciones que tuvo el proyecto de Ciudad Europea de la Cultura en multitud de ciudades a lo largo de los años muestran que los proyectos que se desarrollaron poseen importantes debilidades: en primer lugar, la falta de definiciones y directrices claras para la acción; en segundo lugar, no existe un mecanismo de control, y los informes elaborados forman parte de la voluntad propia de las ciudades anfitrionas; además, las evaluaciones de impacto fueron muy limitadas y no se extrajeron lecciones importantes de las experiencias que se llevaron a cabo.

Cuando se analizan las experiencias de la CEC<sup>8</sup>, estas sugieren una falta de integración adecuada entre las políticas culturales y las políticas económicas implantadas. En este sentido, es preciso determinar, pues, los dilemas planteados por Bianchini adaptados a este tipo de políticas culturales en entornos urbanos:

- El dilema de la financiación cultural se encuentra con la dificultad y complejidad de poder encontrar el equilibrio entre la inversión temporal y la actividad permanente. Por ejemplo, los grandes proyectos culturales de François Mitterrand desarrollados en Francia o el Guggenheim en Bilbao conllevan un coste muy elevado, en relación con el mantenimiento de estos edificios, e implican que no sean sostenibles a largo plazo si no se realizan recortes o se da lugar a iniciativas más participativas que sean de carácter local.

- El dilema económico: existe un difícil equilibrio entre estimular la demanda o el consumo cultural y apoyar la producción cultural, en lo que se refiere a los tiempos de realización. Además, como señala Florida (2002), las ciudades que aspiran a ser centros culturales vibrantes y atraer la creatividad necesitan poseer ciertos niveles de autonomía en lo que se refiere a la provisión cultural, ya sea a través de infraestructuras que respalden la producción del arte tradicional o mediante industrias creativas en rápida expansión.

- Dilema espacial: en este contexto lo que se pretende determinar es la provisión realizada para el centro y para la periferia, con el objetivo de prevenir el riesgo de zonas marginadas o lo que comúnmente se denomina el “aburguesamiento”.

## **2.2 Otras experiencias alternativas**

Dentro de los enfoques alternativos existentes a la regulación urbana impulsada por la cultura, encontramos los siguientes ejemplos a destacar:

- En Francia, la restauración y el desarrollo de infraestructuras como pueden ser la pirámide del Louvre, el Centro Pompidou<sup>9</sup> o la Ópera de la Bastilla.

- En España, se sitúa Bilbao, donde se dotó a la ciudad de una nueva imagen a través de la construcción e inversión de una infraestructura cultural insignia: el Museo Guggenheim en 1997.

- El modelo desarrollado por la ciudad de Barcelona se ha convertido en un modelo urbano que está siendo imitado. Sus políticas giran en torno a la promoción de eventos de gran importancia, que actúen como catalizadores del renacimiento de la ciudad; la reestructuración física de los espacios urbanos, o el aumento de la representación simbólica.

## **3 LAS POLÍTICAS CULTURALES Y EL FENÓMENO DE LOS ELEFANTES BLANCOS**

El término *elefante blanco* se aplica a toda infraestructura o construcción pública que se caracteriza por tener un costo de mantenimiento mayor que los beneficios de su funcionamiento, ya que está siendo infrutilizada o su uso es diferente de aquel para el que fue creada. El motor de surgimiento del fenómeno de los *elefantes blancos* se debe a la expansión y consolidación

de las estrategias de *city branding* de principios de siglo. El *city branding* tiene como objetivo implantar una filosofía de gestión urbana mediante la aplicación de los fundamentos del proceso de creación de una marca –combinado con estrategias de comunicación– a las ciudades, regiones, países o estados con el fin de tener una imagen de ciudad definida y desarrollada que aporte significado cultural a la ciudad, que la haga más atractiva y que genere oportunidades de negocio (turismo, estudiantes, inversores, emprendedores, eventos culturales).

Según autores como Bianchini (1993), Novy y Colomb (2013) o Peck (2005), los *elefantes blancos* son un elemento característico del modelo adoptado por una ciudad donde se ha apostado por la cultura global, sin pretender equilibrarlo con elementos que sean sostenibles o que estén vinculados a la cultura local. Estas ciudades han encontrado una justificación para emprender grandes proyectos sin una planificación ni detección de necesidades previa.

Estos proyectos generan edificios o espacios públicos que rápidamente pierden la utilidad para la que fueron construidos, donde los usos reales son diferentes de los usos previstos y donde se crea lo que Augé (2003) cataloga de ruinas modernas, infrautilizadas y en proceso de degradación. Se suelen concebir como una estrategia que pretende la fascinación de los ciudadanos, generando una distracción del proceso de transformación urbana que lo acompaña, y que –a su vez– pretende justificar sus efectos negativos a través de un discurso que mezcla la legitimidad de la cultura y los supuestos beneficios en el futuro de estas actuaciones a favor de la misma, sin demostrar el impacto social final<sup>10</sup>. Así las cosas, la misión de este tipo de construcciones no suele ser definida hasta después del inicio del proyecto.

Para la cultura y políticas culturales desarrolladas desde mediados de los años 90 hasta finales de los años 2000, los llamados *elefantes blancos* se han convertido en una importante problemática y en un símbolo cultural. Generan un gran conflicto en relación con su sostenibilidad y amortización: se restan recursos presentes y futuros al sistema cultural, los cuales son difíciles de reutilizar para otros fines distintos de los establecidos en un inicio.

En España, los ejemplos más emblemáticos de este fenómeno son la Ciudad de las Artes y las Ciencias en Valencia, el Fórum de las Culturas en Barcelona, la Ciudad de la Luz en Alicante o la Ciudad de la Cultura de Galicia en Santiago de Compostela.

Las grandes óperas se configuran como uno de los instrumentos de mayor relevancia en las políticas culturales que buscan la promoción de la marca de la ciudad. Estas instituciones implican el consumo de una gran proporción de recursos públicos, lo que genera un profundo debate sobre la legitimidad del gasto y el valor público que aporta.

Este tipo de experiencias y proyectos culturales urbanos se enmarcan en el debate sobre la relación que existe entre los modelos de desarrollo local y la política cultural. Sin embargo, los *elefantes blancos* no son un fenómeno que se considere como una mala práctica de una Administración o de un territorio concreto, sino que forman parte de una tendencia común a la política cultural y a la gobernanza local contemporánea.

Durante la primera década del siglo XXI se puede consultar un gran volumen de literatura sobre las virtudes y defectos de la generación de modelos de desarrollo urbano y económico basados en la cultura<sup>11</sup>, así como estudios para determinar cuál ha sido el papel representado por los actores sociales en este proceso en términos de participación<sup>12</sup>.

No debemos olvidar, pues, que el modelo de ciudad condiciona el modelo de las políticas culturales y, por consiguiente, estas forman parte de la promoción económica y de la marca de la ciudad. Ante este escenario, es precisa una articulación local exhaustiva del campo político urbanístico y cultural para poder determinar las causas de que algunas estructuras culturales

se conviertan en proyectos mal gestionados, sin control público y que generan una polémica mediática y política.

En la tabla 1 se concretan los proyectos culturales urbanos realizados en España que supusieron un importante sobrecoste al presupuesto inicial previsto. De estas cifras se extraen dos implicaciones importantes:

- La incorrecta provisión y cálculo del coste real de los proyectos, que se financian con recursos públicos, combinada con la gran facilidad de endeudamiento de las administraciones públicas ante estas inversiones.
- La imposibilidad de desarrollar y ejecutar este tipo de construcciones y proyectos, con los enormes sobrecostes que suponen en todos los casos, sin la presencia y actuación por parte del Estado a través de sus políticas públicas.

#### **4 LA GOBERNANZA MULTINIVEL COMO PROTAGONISTA DEL DESARROLLO DE LAS CIUDADES**

En el ámbito teórico, los estudios que centran sus investigaciones en la gestión pública cultural que se está realizando en los distintos niveles de gobierno profundizan en los siguientes aspectos:

- El papel de la financiación de grandes teatros, óperas o museos y su viabilidad económica<sup>13</sup>.
- La influencia de la gestión pública cultural en la actividad artística<sup>14</sup>.
- La relación entre los responsables políticos y la dirección de las organizaciones artísticas que reciben financiación pública<sup>15</sup>.
- Los problemas y las deficiencias para determinar los objetivos y la evaluación de las instituciones<sup>16</sup>.

Ante estos condicionantes, si estudiamos los efectos del modelo actual de desarrollo económico, urbano y cultural y su relación con la gobernanza y gestión de los equipamientos culturales, observamos el gran protagonismo que se le debe conceder al gobierno local<sup>17</sup>.

Como ya se ha señalado con anterioridad, las políticas culturales en las ciudades destacaron por la utilización de grandes eventos e infraestructuras emblemáticas como catalizadores del cambio urbano, del desarrollo económico y de la transformación social.

A partir de los años 80, la política cultural es percibida como un motor económico importante de las ciudades y una palanca de regeneración de los centros urbanos, de planificación y de reordenación de las ciudades. Así, la unión de la gestión pública, la gestión artística y la política cultural pretenden instaurar nuevas maneras de favorecer la inclusión social en las urbes.

La tendencia en las últimas décadas se ha centrado en la gestión y el control de las grandes instituciones culturales, que se configuran como organizaciones complejas de gran dimensión presupuestaria y fuertemente subvencionadas. Se cuestiona la legitimidad y utilidad, lo que implica que es preciso, primeramente, mejorar la definición de sus objetivos.

Si nos centramos en el grado de implicación del Estado en la política cultural y, especialmente, en las instituciones artísticas<sup>18</sup>, este se explica no sólo por las características económicas de las artes escénicas, sino también por las configuraciones institucionales aplicadas por los países desarrollados. En el contexto de la Europa continental, después de la II Guerra Mundial, el Estado ha adquirido un papel preponderante en la gestión de los teatros de la ópera, en calidad de financiador principal. Esto ha desencadenado en una situación paradójica de dependencia económica elevada de las administraciones públicas, combinada con un alto grado de autonomía en la formulación de su actividad. Así, los gobiernos se convierten en meros proveedores de fondos.

Para intentar corregir esta situación, se procedió a una modificación de la gestión de algunos teatros con el fin de incrementar su eficiencia y potenciar la captación de fondos privados<sup>19</sup>. Ante esta idea, países como Italia fracasaron en la mayoría de los casos, donde solamente los teatros más importantes han conseguido reducir las aportaciones públicas.

Sin embargo, este cambio de modelo en la gestión cultural sólo afectó a la gestión económica y, además, no implicó un replanteamiento de los objetivos y de las actividades a desarrollar, como también sucedió con el Teatro del Liceo de Barcelona, que sufrió una crisis financiera en 2011.

En definitiva, es fundamental establecer y delimitar correctamente los objetivos perseguidos con la puesta en marcha de todas las acciones enmarcadas dentro de las políticas urbanas desarrolladas en el ámbito cultural por parte de las autoridades públicas, así como una coordinación y ejecución coherente con las circunstancias y características sociales, económicas y culturales de las ciudades.

El posible establecimiento o fortalecimiento de un modelo de gobernanza local que implique cambios en la gestión de las políticas culturales es un asunto que merece un análisis pormenorizado, específico e independiente del tema que se analiza en este estudio.

## **5 EL DESARROLLO GENERAL DE LAS POLÍTICAS URBANAS EN ESPAÑA EN TORNO A LA CULTURA**

La transformación urbana que ha experimentado España en los últimos 50 años se caracteriza por tres elementos básicos:

- a) Una agenda política urbana compleja, donde se combina la economía, la cultura, el medioambiente o la sociedad, entre otros aspectos fundamentales en la vida de las ciudades.
- b) La modificación de las formas de hacer de los gobiernos y las administraciones locales, adquiriendo nuevos roles, transformando el gobierno local en gobernanza local.
- c) La dimensión y el carácter multinivel de la gobernanza, donde las competencias y recursos de las administraciones locales dependen de otras esferas de gobierno. La actuación es más o menos coordinada, a pesar de que muchas de las actuaciones se apliquen a nivel local<sup>20</sup>.

En mayor o menor medida, en la década de los 60 en España se podía observar que existía un rápido crecimiento de algunas de las ciudades, como Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia o Vigo. El surgimiento acelerado del sector industrial en los servicios y, simultáneamente, los nuevos residentes procedentes de la inmigración caracterizaban la rápida expansión de estas urbes.

En ese momento, las políticas urbanas eran inexistentes<sup>21</sup>. Únicamente se buscaban lugares, espacios y enclaves donde construir viviendas, como prioridad ante los servicios esenciales o las condiciones de cualquier espacio público. Era lo que el autor Joan Subirats denomina un “urbanismo de mínimos”.

Sólo ciudades como Madrid o Barcelona contaban con cierta capacidad ejecutiva a nivel local en el ámbito urbano, en un momento en el que las administraciones locales carecían de competencias.

El despliegue urbano, pues, dependía absolutamente del crecimiento industrial. Sin embargo, el cambio político que aconteció a finales de los años 70 impulsó un programa completo de reconstrucción urbana. En esta década se institucionalizaron propuestas políticas y urbanas lideradas por los movimientos vecinales con el objetivo de que los agentes principales de las ciudades tuvieran la capacidad de construir y hacer funcionar los servicios públicos. Ello provocó

que se comenzara a percibir la ciudad como un centro de servicios –no industrial–, lo que motivó el desplazamiento de las industrias a la periferia.

Los años 80 supusieron la consolidación de este modelo de urbanismo local a través de la paulatina profesionalización de políticos y técnicos locales que institucionalizaron la vida política local. Ya en la década de los 90, algunos gobiernos locales comenzaron a pensar en términos de estrategia urbana –fijando objetivos concretos y creando complicidades con actores sociales y económicos– y empezó la preocupación latente de las consecuencias medioambientales del desarrollo urbano. Además, las políticas urbanas se incorporaron a una agenda que tuviera en cuenta un concepto de hábitat urbano, más allá del estricto diseño urbanístico de espacios públicos y zonas de residencias y servicios.

A todo lo anterior se le suman los cambios sociales que se generaron por las innovaciones tecnológicas y la globalización económica y que se hacen notar en las urbes. En este contexto, los gobiernos locales comienzan a asumir problemas, deficiencias y demandas que no se proveen satisfactoriamente a la ciudadanía. La agenda urbana se hace más compleja y genera nuevas estrategias en el ámbito educativo y comunitario.

A medida que avanzamos en el siglo XXI, los gobiernos locales y su coordinación multinivel están siendo llamados a construir alternativas sociales, económicas y ambientales distintas, ante los debates emergentes sobre la resiliencia urbana, las economías sociales o la innovación social. Estas tendencias conectan con las exigencias que existen a nivel local por parte de los ciudadanos y agentes implicados en la vida urbana.

Se observa, pues, un tránsito desde la agenda de políticas urbanas en el binomio *urbanismo-desarrollo económico* hacia una mayor presencia de componentes sociales, culturales y ambientales en tales políticas, provocando una mayor transversalidad de lo urbano.

## **6 LA CIUDAD DE LA CULTURA DE GALICIA: DESARROLLO E IMPLICACIONES**

Según la teoría política en torno a la creciente complejidad cultural contemporánea, las políticas en este ámbito se están concibiendo desde una perspectiva sistémica y estratégica. En algunas ciudades donde la tendencia es más tangible, la política cultural se orienta hacia una estrategia de fertilización intersectorial, con el objetivo de crear valor cultural local<sup>22</sup>.

Así, las políticas relativas a la cultura se reconfiguran bajo la Nueva Gestión Pública<sup>23</sup>, agencializando e instrumentalizando las organizaciones culturales financiadas públicamente para la consecución de estos nuevos objetivos.

Se extraen tres dilemas importantes en relación con este campo: el efecto final frente al valor cultural, los grandes eventos frente a las pequeñas acciones y la proyección internacional en contraposición al fomento del desarrollo local.

En este punto, nos adentramos en determinar cuál ha sido uno de los proyectos para la cultura más importantes –en envergadura, financiación y construcción– de los desarrollados a nivel autonómico en España y que se sitúa en una de las ciudades más emblemáticas del país: Santiago de Compostela. El caso expuesto a continuación, que nos permite ejemplificar lo analizado hasta el momento, es la conocida y controvertida Ciudad de la Cultura de Galicia (a partir de ahora CCG).

Dos años después de la apertura del famoso Museo Guggenheim en la ciudad de Bilbao en 1997, el proyecto que ya había comenzado a moldear el presidente de la Xunta de Galicia en aquel momento, Manuel Fraga Iribarne, culminó con la publicación de un concurso público de

arquitectura internacional para la construcción de lo que se denominaría CCG. Lo que se pretendía era la construcción de un edificio/contenedor donde estuviera toda la cultura gallega. La idea presentada por el ganador del concurso y arquitecto de dicha construcción, Peter Eisenman, se encuadra en lo que se denomina deconstructivismo, movimiento arquitectónico que trata de mostrar las ideas previas que construyen el concepto para entender realmente este concepto. Se caracteriza por volúmenes irregulares, caos controlado y formas aparentemente abstractas. El entorno debería ser la arquitectura, y la arquitectura el entorno. Lo que se pretendía, en términos arquitectónicos, con este proyecto era superponer la trama urbana al monte Gaiás y que los edificios sean parte del propio suelo.

La CCG se quería convertir en un símbolo no sólo para la ciudad de Compostela, sino también para toda la Comunidad Autónoma de Galicia. Así, en 2001 comenzaron las obras de este complejo en el Monte Gaiás, a escasos 2 kilómetros del centro urbano.

El objetivo o la idea inicial se basaba en la construcción de seis edificios: la Hemeroteca, la Biblioteca de Galicia, el Teatro de la Música, el edificio de Servicios Centrales, el edificio de las Nuevas Tecnologías y el Museo de la Historia de Galicia. El presupuesto inicial del proyecto se fijó en 108 millones de euros, se preveía finalizar en tres años y ocuparía una extensión de 60.000 metros cuadrados.

En el año 2005, con el cambio de gobierno autonómico en Galicia, se decidió redefinir el proyecto y a finales de 2006 se presentó un nuevo plan de usos de la Ciudad de la Cultura. Para cuando se presentó el proyecto de redefinición, las obras de la Hemeroteca, de la Biblioteca de Galicia y del Museo de la Historia de Galicia ya estaban en su tercera fase de ejecución. Por ello, el plan de redefinición –posterior a la presentación de dicho plan– se centró finalmente en los usos y contenidos del futuro Teatro de la Música y del Edificio de Nuevas Tecnologías. Así, en 2006 la Consellería de Cultura anunció la suspensión de las obras de esos dos edificios durante un período limitado que, finalmente, supuso la cancelación definitiva de ambos en 2014.

La inauguración oficial de la CCG en 2011 abarcó la presentación de los dos edificios que finalmente se denominaron Museo Centro Gaiás y Biblioteca y Archivo de Galicia. Posteriormente, los otros dos edificios terminados se denominaron Centro de Innovación Cultural<sup>24</sup> y Centro de Emprendimiento Creativo<sup>25</sup>, que en la actualidad cuenta con el Plan Estratégico de la Ciudad de la Cultura de Galicia 2012-2018 para crear en ese edificio un espacio *coworking*, un *showroom* y un vivero de empresas.

Como se puede observar, la realidad de la ejecución del proyecto fue muy diferente de la inicial: finalmente se han invertido más de 300 millones de euros, se han construido cuatro de los seis edificios y la extensión ocupada es de 148.000 metros cuadrados.

Es obvio que las previsiones económicas estimadas fueron erróneas y que los sobrecostes que produjo la CCG han derivado en una construcción que no poseía un objetivo claro cuando fue diseñado y que supone una financiación a la que no se puede hacer frente.

Los gastos comunes de mantenimiento anual de esta construcción suponen un coste para la Administración gallega de más de 4 millones de euros al año<sup>26</sup>. Además, los datos por el lado de la demanda tampoco aportan buenos resultados. En el año 2015, la CCG fue visitada por un total de 479.418 personas y desde su apertura hasta ese mismo año se calcula que el complejo fue visitado por más de 2 millones de personas. Según fuentes del propio organismo gestor de la CCG, cada año se llevan a cabo alrededor de 200 actividades culturales –gratuitas y de pago– y aproximadamente unos 300 eventos anuales que tienen lugar en sus espacios.

Aunque pueden constatarse los esfuerzos que se están llevando a cabo en los últimos años para fomentar y dinamizar la actividad de la CCG, las acciones ejecutadas muestran cierta dispersión y los objetivos y metas no responden con éxito a las necesidades y demandas culturales. La infrautilización de los espacios sobredimensionados que componen la Ciudad de la Cultura es un hecho: el bajo e indeterminado nivel de visitas, en relación con el número de actividades y eventos que se realizan; la utilización de sólo un tercio de la capacidad total de la biblioteca, de dimensiones similares a la Biblioteca Nacional de Berlín; o la escasa actividad artística desarrollada en el museo.

La causa fundamental de esta infrautilización y sobredimensionamiento de este proyecto radica en que no se definieron objetivos claros y dirigidos realmente al fomento de la cultura en Galicia y más concretamente en la emblemática ciudad de Santiago de Compostela.

Además, el proceso de construcción y funcionamiento de la CCG estuvo fuertemente condicionado por la situación de crisis económica vivida durante la última década y que sacudió profundamente a la Administración autonómica de Galicia.

## **7 CONSIDERACIONES FINALES**

Después de todo lo comentado en este análisis, debe considerarse crucial que las políticas culturales aborden la compleja y multifacética naturaleza de la cultura urbana. Esto sólo puede ser posible mediante el cambio estructural de cómo planear y desarrollar las políticas en las ciudades. Para ello, se requiere una idea más holística y flexible con un enfoque multidisciplinar que abarque elementos económicos, políticos, sociales, educativos y medioambientales.

Se precisa, pues, retener el control local con la creación de una plataforma local abierta al ciudadano y a toda la comunidad. El hecho de forjar un sentimiento de identidad local y de pertenencia a un lugar se convierte en prioritario para el éxito en el funcionamiento de la vida urbana, respetando y teniendo en cuenta los diferentes enfoques, preferencias e iniciativas que puedan desarrollarse, que será lo que determine el progreso y la regeneración de las ciudades y sus espacios públicos.

Además, también es fundamental desarrollar técnicas precisas que permitan identificar y evaluar los impactos y los legados culturales, más allá de los aspectos puramente económicos, que no dejan de ser relevantes y completamente necesarios.

Para finalizar, se extraen las siguientes lecciones clave que se deben tener en cuenta:

- Las inversiones de capital y los proyectos de infraestructuras deben ser sostenibles, contando con una planificación de gasto inicial que sea a largo plazo.

- Para la regeneración urbana, se debe considerar prioritaria la implicación de todos los niveles de la comunidad.

- La creación y producción sostenible de la cultura local debe enfocarse hacia su consumo local y hacia la exportación cultural.

- Es necesario enfocar y asociar las inversiones culturales a las personas y a las comunidades.

- Como se apuntó anteriormente, para poder medir el éxito real de las acciones, se deben realizar evaluaciones de impacto económico, regenerativo y cultural de las inversiones para desarrollar estudios que monitoricen la progresión de impactos y legados a largo plazo, más allá de los cinco primeros años.

En definitiva, se debe utilizar la cultura en las ciudades no como un instrumento temporal, convertido en un producto básico, sino como un objetivo en sí mismo y que se desarrolle como marca de verdaderos 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., y 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., y 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., y De los Reyes, C. 2014. *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Degen, M., y 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., y 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., y 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.; y 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., y 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., y 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 Ulldemonis, J., y 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.

## TABLAS, DIAGRAMAS Y CUADROS

	PRESUPUESTO INICIAL (en millones de euros)	COSTE FINAL (en millones de euros)	SOBRECOSTE (en porcentaje)
La Ciudad de las Artes y las Ciencias	308	1.281	315,9%
La Ciudad de la Cultura de Galicia	108	300	177,7%
La Caja Mágica	120	294	145 %
Fórum de Barcelona	2.190	3.270	49,3 %
Centro de Artes de Alorcón	120	En ejecución	40 %
La Ciudad de la 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 El análisis fue realizado por Beatriz García, de la Universidad de Liverpool.
- 9 Aquí es importante destacar el denominado por Jean Baudillard como *efecto Beaubourg*, a través del cual este autor critica la consagración del Centro Pompidou con el objetivo de fomentar la cultura de masas, así como albergar un simulacro como modelo de civilización. Para Baudillard, este espacio se configura como un monumento de disuasión cultural, articulado sobre una ideología de la visibilidad, y que sirve para salvar la ficción humanista de la cultura (Baudillard, 1987).
- 10 Belfiore y Bennett, 2007.
- 11 Balibrea, 2001; Blanco, 2009; Degen y García, 2012; Delgado, 2007.
- 12 Gouldner, 1957; Mekinnie, 2006; Morris Hargreaves, 2009.
- 13 Baumol y Bowen, 1966.
- 14 Krebs y Pomerehne, 1995.
- 15 Urfalino, 1990.
- 16 Towse, 2001.
- 17 Scott, 2010.
- 18 Zimmer y Toepler, 1999.
- 19 León, 2004.
- 20 La Ley de barrios, del año 2004, impulsada por la Generalitat, o la ya nombrada Ciudad de la Cultura de Galicia, proyecto iniciado en 2001 y que procede del gobierno autonómico.
- 21 Las políticas urbanas no solamente se basan en una perspectiva física, sino que abarcan el espectro social, económico, ambiental, cultural, etc., en contraposición a las llamadas políticas urbanísticas, encargadas de determinar los usos del suelo en sentido estricto.
- 22 Currid, 2007.

- 23 Belfiore, 2004.
- 24 En este espacio se acogen los departamentos de gestión y logística de la Fundación Cidade da Cultura de Galicia y la sede de la Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia.
- 25 Concebido como un centro especializado en la incubación de empresas culturales y creativas gallegas, donde también se alberga la sede de la Agencia Gallega de Industrias Creativas, ente público adscrito a la Xunta de Galicia que tiene por objeto el impulso y la consolidación del tejido empresarial en el sector cultural gallego.
- 26 Datos extraídos de informes de la Fundación Cidade da Cultura en el año 2015.