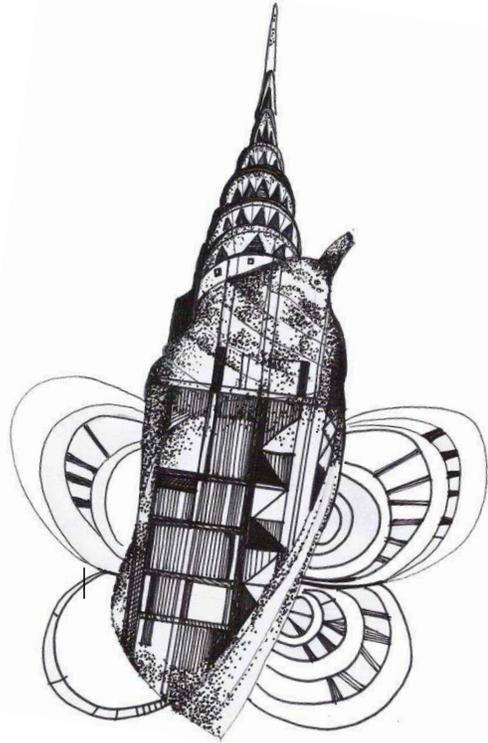


ENRIQUE ANTOLÍN IRÍA  
JOSÉ MANUEL FERNÁNDEZ  
SOBRADO  
JOSÉ IGNACIO LORENTE  
BILBAO:  
*Transformación urbana,  
comunicación y sistemas de  
racionalidad*



10

**Resumen:** Desde los años noventa, las principales ciudades españolas se han visto inmersas en procesos de transformación urbana orientados hacia un posicionamiento estratégico en el concurrente mercado global de ciudades, donde compiten por lograr visibilidad y liderazgo para atraer recursos, influencia y participación en las redes económicas, políticas y culturales internacionales. Desde el punto de vista de la comunicación, gran parte de los discursos que han orientado estas transformaciones han girado en torno a la definición y consolidación de la idea de oportunidad, como lógica dominante de la reconstrucción urbana, tanto en lo que respecta a su configuración física, urbanística y arquitectónica, como en lo referente a la producción de nuevos imaginarios asociados a la ciudad y a la propia condición ciudadana. Este proceso se ha desarrollado paralelamente a la implantación de nuevos sistemas de racionalidad aplicados a la intervención y planificación urbana y a la redefinición del papel de la administración pública y de la ciudadanía en la gestión de la ciudad.

**Palabras clave:** ciudad, regeneración urbana, comunicación, cohesión social, racionalidad

**Abstract:** Since the nineties, the major Spanish cities have been immersed in urban transformation processes oriented to a strategic positioning in the concurrent global market of cities, where they compete to achieve visibility and leadership to attract resources, influence and participation in international economic, political and cultural networks. From the point of view of the communication, most of the discourses that have guided these changes have revolved around the definition and consolidation of the idea of chance, as the dominant logic of urban reconstruction, both with regard to its physical, urban and architectural configuration, and to the production of new imageries associated to the city and to the citizen condition itself. This process was developed in parallel with the implementation of new systems of rationality applied to the intervention and urban planning and redefining the role of government and citizens in city management.

**Keywords:** city, urban regeneration, communication, social cohesion, rationality

<http://dx.doi.org/10.20318/semiosfera.2016.3184>

SEMIOSFERA

Segunda época. Junio 2016. N°4

[www.uc3m.es/semiosfera](http://www.uc3m.es/semiosfera)

EISSN: 2341-0728

# TRANSFORMACIÓN URBANA, COMUNICACIÓN Y SISTEMAS DE RACIONALIDAD

ENRIQUE ANTOLÍN IRÍA  
JOSÉ MANUEL FERNÁNDEZ SOBRADO  
JOSÉ IGNACIO LORENTE BILBAO

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

11

Fecha de recibido: 15/06/2015

Fecha de aceptado: 15/07/2015

## *1. Ciudades en crisis y regeneración urbana*

Las ciudades inmersas en procesos de revitalización urbana orientados a la inclusión competitiva en el mercado global, donde concurren por atraer recursos económicos, prestigio y visibilidad en la escena internacional, han transformado el sentido de sus discursos y representaciones en torno a la idea de oportunidad. En España, ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia o Bilbao (Borja, 2004; Capel, 2005; Leal Maldonado, 2009), al igual que otras metrópolis industriales europeas sumidas en profundas crisis debido a la obsolescencia de sus infraestructuras productivas, optaron por reconfigurar esos espacios urbanos siguiendo criterios de mercado, asociados a la producción de un imaginario a través del cual se trataban de gestionar las tensiones y conflictos derivados del proceso regenerador.

Los agentes sociales responsables de la comunicación pública de los proyectos de regeneración urbana (instituciones, partenariados público-privados y medios de comunicación) generaron relatos que orientaban el sentido y la lectura de la ciudad hacia el consumo visual de los nuevos referentes vinculados con el hito arquitectónico, con la programación de eventos culturales y con la expectativa, incesantemente reiterada, de una ciudad sumida en un proceso de permanente transformación. De esta forma, la imagen de la ciudad en crisis transitaba desde el relato del riesgo y la obsolescencia resultantes del desmantelamiento industrial y la amenaza de quiebra social, hacia un horizonte inédito de oportunidades identificadas con la ciudad en reconstrucción.

La narrativa de la reconstrucción mantuvo la idea de que ese proceso alcanzaría al conjunto de la ciudadanía y de que la modernización de las infraestructuras y servicios,

SEMIOSFERA

Segunda época. Junio 2016. N°4

[www.uc3m.es/semiosfera](http://www.uc3m.es/semiosfera)

EISSN: 2341-0728

generalmente concentrados en el centro de la ciudad, se irradiaría hasta las densas periferias y las degradadas áreas metropolitanas. Pero en este tiempo, la narrativa de la reconstrucción asociada a los logros urbanísticos y arquitectónicos ha dejado en suspenso el debate acerca de los modelos, medios y fines de la regeneración, enfocando el potencial de la revitalización urbana hacia otros imaginarios y referentes no muy diferentes de aquellos que forjaron en el pasado la ciudad industrial. Para ello, los grandes proyectos arquitectónicos y el urbanismo de diseño ejecutado en zonas estratégicas de la ciudad han servido de metonimia, *pars pro toto*, para el conjunto de la ciudad imaginada bajo el presupuesto de la opulencia y del espíritu emprendedor sobre el que se fundó la ciudad industrial, en el umbral del pasado siglo.

Sin embargo, a lo largo de este proceso, a la vez que ciertas zonas de la ciudad adquirirían el brillo de otras ciudades de la escena internacional y el relato de la reconstrucción urbana generaba la imagen de una ciudad disponible para nuevas y sugerentes apropiaciones de sentido (Lorente, Antolín, Fernández, 2007:142), el cuerpo social se fragmentaba y se ahondaba la fractura ciudadana con un desigual reparto de oportunidades de acceso a la nueva ciudad (Antolín, Fernández y Lorente, 2010:67).

## 2. *La inscripción narrativa de la regeneración urbana*

La complejidad de los procesos de reformulación narrativa del significado de la ciudad (Pellegrino e Jeanneret, 2006:19), de sus nuevos referentes y de sus formas de manifestación privilegiadas, plantea la necesidad de un enfoque interdisciplinar, (Dikovitskaya, 2005), capaz de dar cuenta de los continuos procesos de construcción, destrucción y reconstrucción de su trama urbana y de los imaginarios asociados a la misma. Desde el punto de vista de su configuración material, la ciudad es el resultado de una forma, históricamente variable, de pensar y de intervenir en la ciudad. Pero al mismo tiempo, la ciudad es el resultado de una producción simbólica, arbitraria e intersubjetiva de apropiarse significativamente y de compartir esos espacios construidos. Construir la ciudad consiste entonces en atribuirle un sentido y hacer que ese sentido circule intersubjetivamente mediante representaciones, narrativas y prácticas discursivas que toman lo visual como objeto de intervención y generan un fuerte sentimiento de comunidad, a través del cual el sujeto se constituye reflexivamente en ciudadano. Los nuevos iconos urbanos, los museos de arte contemporáneo, los hitos arquitectónicos o la rehabilitación de los espacios industriales obsoletos, no solo contribuyen a la transformación de la imagen de la ciudad, sino que congregan también en torno a ellos narrativas y relatos que de una u otra forma "hablan" del modo de habitar la nueva ciudad. El ciudadano, transformado en paseante, usuario o consumidor de los renovados equipamientos urbanos, es insistentemente interpelado para tomar parte de la dramaturgia social dispuesta en esos espacios rehabilitados, pero a costa de refrendar con su inscripción en los mismos el

progresivo desplazamiento de su propia participación en los espacios de deliberación y decisión acerca de la pertinencia de tales intervenciones urbanas.

Las estrategias comunicativas empleadas en la reconstrucción del imaginario urbano en las ciudades en proceso de revitalización cumplen un papel relevante en las nuevas formas de regulación y gestión de la diferenciación social. La forma en que se construyen, proyectan y asumen las representaciones de la ciudad, expresa la forma de representarse a sí mismos los propios ciudadanos, inmersos en una tupida red de valores, relaciones, identidades y alteridades. Las imágenes que representan el proyecto de la nueva ciudad, desde su *skyline*, hasta sus emblemas y figuraciones significativas, los *waterfront* de diseño, los monumentos y espacios públicos, inscriben en sus texturas las huellas de un trabajo ideológico, social y cultural. En expresión de Henry Lefebvre, el espacio urbano es la pantalla en la que se proyecta la forma de la relaciones sociales que lo han imaginado (Lefebvre, 2013).

Los procesos de desmantelamiento y deslocalización del entramado productivo e industrial anteriormente vinculado al territorio y a la ciudad, socavaron la carga simbólica de la ciudad industrial y difuminaron su sentido, a la vez que se disponían las condiciones para su relectura en términos de riesgo, urgencia y oportunidad. Y en tanto que el deterioro urbano acompañaba y agudizaba el deterioro social, la ciudad se preparaba para embarcarse en un proyecto basado en la capacidad de atracción de sus imágenes, premonitorias de un futuro de desarrollo e innovación, así como en el poder de seducción del diseño urbano y de sus arquitecturas en tanto que referentes homogeneizadores de expectativas y de imaginarios compartidos. Sin embargo, pese a que la regeneración urbana emprendida en los años noventa ha remodelado y contribuido al mejoramiento de infraestructuras y equipamientos de ciertas zonas de la ciudad, el desigual reparto de los mismos ha redundado en una agudización de los procesos de segregación y exclusión social. Mientras que durante los tiempos de bonanza económica estas desigualdades han permanecido silenciadas bajo un aparente beneficio común, el deterioro social generado se manifiesta en la actual crisis como una fractura estructural que pone en evidencia la ficción en la que ha vivido la ciudadanía que, si bien ha contribuido con su esfuerzo a la financiación pública del afán rehabilitador, fundamentalmente constructivo e inmobiliario, observa ahora perpleja cómo se ve despojada de unos ilusorios beneficios, desigualmente repartidos.

### 2.1 *La narrativa de la ciudad en reconstrucción*

Una narrativa puede ser considerada como una representación de series eventos, significativamente interconectados en un desarrollo a la vez temporal y causal que conforma un argumento explicativo, clausurado y coherente. Desde este punto de vista, las narrativas no

sólo describen conjuntos de eventos sino que también los conectan para ofrecer una explicación argumentada de los mismos, transformando una información o crónica de sucesos en una organización coherente y completa de acontecimientos interconectados por una lógica argumental (Ricoeur, 1999:37). Esta lógica argumental comprende opciones y elecciones tanto ontológicas, relativas a la definición de qué *es* ciudad, como epistemológicas, referidas a las formas de pensamiento relevante acerca del modo de *hacer* ciudad, en el doble sentido de construir la ciudad y de gestionar el derecho a la misma por parte de los ciudadanos (Lefebvre, 1969:123). Consecuentemente, la lógica argumental también implica opciones y elecciones significativas acerca de la forma de gestionar las relaciones y tensiones que se manifiestan en la ciudad en tanto que espacio privilegiado de encuentro con la alteridad. Estas opciones tienen implicaciones ideológicas y políticas relevantes ya que su objeto, un conjunto de ideas, aserciones y negaciones de lo que constituye la ciudad, está cargado de valores y del reconocimiento o refutación de la competencia del sujeto para entrar en relación con ellos. De esta forma, la reformulación de la ciudad en términos de oportunidad afecta al modo en que es concebida la ciudad y a las estrategias de regeneración urbana, así como a la gestión de las tensiones y conflictos asociados al desigual reparto de oportunidades de acceso a lo nuevo en la ciudad.

La narrativa de la oportunidad se aleja de las visiones holísticas de la ciudad y de la cohesión social para enfocar la mirada sobre aquellas zonas de la ciudad que presentan las mejores opciones para posicionarse y competir en un escenario ajeno a las necesidades perentorias de la ciudad en su conjunto. La narrativa de la oportunidad supone, en tal caso, una nueva forma de evaluar la compleja problemática urbana y de conectar los fenómenos sociales que en ella acontecen, introduciendo una dramaturgia extraña al modo en que se han conformado históricamente los lugares, los sujetos y las tensiones que en ellos se producen.

El manejo por parte de estas narrativas de términos como calle o plaza, centro, periferia o arrabal, ciudadano, turista o transeúnte tiene importantes implicaciones en la construcción de los imaginarios urbanos y en la construcción del sujeto, esto es, de un determinado modelo de ciudadano discursivamente convocado para apreciar y reconocer dichos valores como propios en un cronotopo o escenario urbano determinado.

Desde el punto de la conformación de este sujeto narrativo, interpelado como espectador y ciudadano del nuevo imaginario urbano, los relatos de la ciudad en reconstrucción tienen la capacidad de representar fenómenos complejos como un encadenamiento relativamente sencillo de acontecimientos, fácilmente comprensibles por un gran público. La narrativa de la oportunidad ha privilegiado los escenarios de la obsolescencia y del riesgo para impulsar la regeneración urbana. Pero, para ello no ha puesto necesariamente el foco de

atención en los espacios habitados, periféricos y urbanísticamente degradados, sino en los espacios centrales, desocupados por el desmantelamiento industrial y reificables en el sentido de reciclables para la economía urbana. Estos espacios de oportunidad han servido de sustento a las narrativas de la rehabilitación desde las que se han enmarcado y restringido el universo potencial de ideas, valores y competencias para la participación en la deliberación y en la gestión, control o mitigación de riesgos y amenazas que acechaban a las ciudades en proceso de transformación.

## *2.2 El discurso del riesgo: desocupación, obsolescencia y refundación*

La narrativa del riesgo es una profecía auto-cumplida pues la expectativa y definición del riesgo dan carta de naturaleza a lo que anteriormente sólo era una amenaza potencial. Los discursos del riesgo proporcionan relevancia a ciertos peligros y amenazas que interactúan en contextos sociales, políticos y económicos, poniendo a prueba los límites culturales que proporcionan legitimidad y sentido a las prácticas e intervenciones destinadas a su paliación. La comunicación del riesgo contribuye a la vigilancia, gestión y estabilización de esos umbrales que justifican la inclusión o exclusión de peligros y amenazas. Pero, además, los discursos del riesgo promocionan y justifican las diferencias entre los sujetos encargados de esa vigilancia y de introducir en el sistema social el conocimiento relevante para su determinación y control, desde las buenas prácticas, hasta los mecanismos de sanción.

La narrativa del riesgo dispone así una serie de sujetos competentes reconocidos para la acción en escenarios de riesgo determinados con el fin de dirimir las tensiones y conflictos asociados a las acciones a emprender para el logro del objetivo-valor deseado. El discurso del riesgo difundido por los medios de comunicación en relación con la crisis urbana ha partido de la construcción de una imagen de obsolescencia, asociando ciertos espacios urbanos con la delincuencia, la violencia y la degradación de las condiciones de vida ciudadana.

En los años ochenta, el término “obsoleto” pasa a tomar rango de naturaleza en la realidad urbana, asociado al deterioro social. Algunas manifestaciones comunicativas de la obsolescencia urbana son apreciables en la narrativa de la delincuencia en las páginas de la sección local de los periódicos de los noventa, en la dramaturgia del denominado "cine quinquí" español del que profusamente se hacen eco los medios de comunicación, o en los imaginarios de la exclusión y la marginalidad desplegados por los informativos televisivos. Sin embargo, mientras que las soluciones a estos problemas y amenazas se pensaban en términos técnicos y urbanísticos, los ciudadanos eran progresivamente desplazados de la definición y participación en la toma de decisiones acerca de los problemas que les aquejaban, bajo la expectativa de que el atractivo del nuevo urbanismo atraería riqueza y nuevas oportunidades

para todos.

Sin embargo, la regeneración urbana no siguió pautas de desarrollo temporal ni espacial acordes con los problemas a los que afirmaba tratar de dar respuesta. Así, mientras el centro de la ciudad se reinventaba, en términos de arquitecturas emblemáticas, nuevos equipamientos residenciales, movilidad y transporte, los barrios periféricos y la población residente en ellos no veía llegar su oportunidad.

Desde el punto de vista del dispositivo temporal, el discurso del riesgo presenta una temporalidad truncada, *in media res*, según la cual el pasado y el presente son apenas construidos como el pretexto de una expectativa de futuro inmediato, frecuentemente inexorable y catastrófico, salvo que se adopten medidas urgentes, comunes y solidarias, por encima de diferencias de lugar, de clase o de responsabilidad histórica en los deterioros causados. En el esbozo de los riesgos asociados a la obsolescencia y regeneración urbana el pasado es sistemáticamente evitado, desdibujado, en función de la urgencia y necesidad de actuación inmediata, sin tiempo para el análisis y valoración de las causas complejas y de los argumentos polémicos que seleccionan los factores de riesgo, proporcionando relevancia a ciertos fenómenos críticos en detrimento de otros. Durante los años ochenta y siguientes, los medios de comunicación pusieron especial insistencia en los casos de delincuencia –droga, prostitución- y violencia callejera –robos, actos vandálicos- que acontecían en ciertas áreas de la ciudad, las cuales, si bien eran puntuales y afectaban a los espacios objeto de futura intervención, eran relatados como el síntoma insidioso de un mal que se propagaría por la ciudad en su totalidad y sobre los que consecuentemente urgía intervenir conjuntamente, sin mayor dilación. Esto es, sin someter la intervención al debate y la deliberación política.

Finalmente, el dispositivo actoral del discurso del riesgo privilegia ciertos protagonistas (especialistas, políticos, técnicos, arquitectos y gestores urbanísticos) como voces a las que se reconoce distinto grado de pertinencia en la definición de los problemas urbanos, así como competencias específicas en relación con la capacidad de actuación y la legitimidad de las acciones a emprender frente a las amenazas que pesan sobre el entorno urbano. Estas voces son las responsables de extraer de la caótica manifestación de los cambios percibidos en el acontecer y en el entorno algún sentido articulado, mediante la puesta en relación de causas y efectos, entre desencadenantes y consecuencias indeseadas.

El discurso del riesgo pone el énfasis en la medida de las causas e impactos urbanísticos pero a costa de ignorar tanto los aspectos no mensurables de los problemas, como su externalización por parte de aquellos colectivos con capacidad para identificar, medir y gestionar los efectos no deseados de los mismos. Ni el conocimiento, ni las tecnologías –

sociometría, economía, urbanismo- con las que se identifican, miden y predicen los efectos de los problemas urbanos, ni la capacidad de gestión de los mismos, están al alcance de los colectivos que con mayor crudeza sufren sus consecuencias, además de ser aquellos los que por lo general en menor medida han contribuido a su generación. Por lo general, no son los vecinos de los barrios y arrabales urbanos los que han tomado decisiones relevantes sobre su propia marginalización y degradación del entorno urbano. De esta forma, el discurso del riesgo contribuye a la economía política que hace de los problemas urbanos una oportunidad de crecimiento y desarrollo para quien tiene la capacidad de definición e intervención sobre los mismos, en tanto que condiciona las posibilidades de participación de los colectivos más perjudicados, los cuales, sin embargo, permanecen bajo la tutela de los primeros.

### 2.3 *Más allá del consenso*

La gestión del riesgo no es sólo una cuestión técnica, sino que afecta también a la decisión política y económica acerca de los umbrales de aceptabilidad de los mismos. Pero la definición del riesgo acarrea, bajo la apariencia de consenso en torno a un compromiso ético y moral en defensa de la ciudad amenazada, el reconocimiento y legitimación de quien sabe y puede afrontarlo, supuestamente por el bien común.

Ahora bien, el consenso generado por una amenaza, además de hacer referencia a lo común, a la construcción de un espacio común de estimación del riesgo, también apunta hacia la censura de aquello que ha quedado fuera de la definición del riesgo y que, a partir ese momento, es desechado como insignificante o no pertinente para su medida y gestión. El consenso representa la elaboración conceptual, técnica y simbólica de algo que pasará a considerarse como una situación dada de antemano y cuyos límites, en adelante, no están sujetos a discusión precisamente porque ha adquirido carta de naturaleza.

Desde esta perspectiva, el disenso no sólo hace referencia a la confrontación de ideas, valores e intereses en la definición del riesgo, sino a la posibilidad de deliberación sobre lo que es dado o excluido de antemano, sobre lo sensible de una situación, sobre lo que los ciudadanos perciben, piensan y sienten o aprecian de una situación o problema urbano y sobre la forma en que los mismos límites de lo que se considera ciudad y sus posibles configuraciones sociales y culturales pueden ser pensadas, indagadas o argumentadas. De ahí que, frente al disenso como espacio potencial para la deliberación política, en relación con el riesgo “el consenso representa la desestimación de la política como una configuración polémica del mundo común” (Rancière, 1996). El consenso urgentemente producido por la expectativa acrecentada del riesgo de obsolescencia y deterioro urbano delimita un espacio común del que se ha evacuado la posibilidad de disenso, lo que "representa el final de la

política y la imposición de un orden post-político que desplaza la política a favor de la administración social experta (Mouffe, 2007; Žižek, 2005), previniéndola de la politización de las reivindicaciones particulares. La post-política evita la discrepancia ideológica y refuta la potencial universalidad de demandas políticas particulares en favor de la gestión experta del bien común, aunque la definición de este bien común a preservar no haya sido objeto de deliberación, en igualdad de condiciones, por parte de todos los agentes sociales implicados.

3. *Los modelos de racionalidad en la transformación urbana*

A lo largo del proceso de revitalización urbana, las narrativas del riesgo han dado respaldo a diferentes *sistemas de racionalidad* involucrados en la legitimación de los sujetos participantes y en la determinación de las formas privilegiadas de intervención en la ciudad.

En este sentido, no es difícil observar que el papel asignado por parte de la administración a los actores sociales que interactúan en el marco urbano se ha modificado en los últimos años. Estos cambios están relacionados con los nuevos marcos teóricos o reflexiones globales sobre la ciudad. Así, se ha pasado de considerar al ciudadano como “sujeto político” que tiene el “derecho a la ciudad” (Lefebvre, ; Marcuse, 2011) a verlo, fundamentalmente, como un “cliente” consumidor de servicios públicos al que hay que resolver sus necesidades inmediatas y evaluar su grado de satisfacción con el servicio prestado.

3.1. *La deriva de la participación ciudadana*

La década de los ochenta fue el momento de las teorías urbanas que reivindicaban el papel del ciudadano como protagonista y motor del cambio de la ciudad en términos de descentralización urbana, creación de centros cívicos, organización del movimiento vecinal. Pero, en la medida que se van desarrollando las administraciones locales, los técnicos municipales con su bagaje teórico-técnico sustituyen a los movimientos sociales urbanos. En la década de los noventa y dos mil aparece toda una serie de estructuras participativas, como los consejos de distrito, los consejos verdes o los asociados a las agendas locales, junto con la creación de organismos sectoriales, como los consejos de transporte y de ordenación del territorio. A finales de los noventa, la reflexión sobre las fórmulas de participación ciudadana tratan de adecuar las estructuras organizativas locales a las demandas de participación ciudadana, mediante el debate en torno a la democracia participativa o la Ley de Grandes Ciudades (57/2003). Tanto las *viejas* como las *nuevas* fórmulas de participación conviven simultáneamente sobre el mismo espacio urbano, en el que pueden coexistir, por ejemplo, comités de seguimiento de la agenda local y Consejos de Distrito.

Sin embargo, la necesidad de una rápida transformación urbana y las reticencias por parte de la administración a ceder parte de su poder de decisión provocó que este tipo de organismos tuvieran que actuar en un escenario de indefinición del concepto de participación ciudadana que identificaba la información y la consulta con capacidad efectiva para decidir (Navarro, 2011). A la clarificación del concepto no colaboró la ausencia de una teoría que explicara la legitimidad de los actores y sujetos de la participación cuando estos no hubieran sido elegidos por los cauces formales, sugiriendo cuestiones acerca de la representatividad y respaldo de los mismos. Tampoco existía una definición operativa ni una metodología para llevar a la práctica una efectiva participación ciudadana (Dahl, 2010:361). Al final, el problema se redujo a una cuestión de escala de las intervenciones. Para las intervenciones puntuales o pequeñas (donde colocar el mobiliario urbano, cuándo pavimentar la calle) se dispuso una respuesta estructurada por parte de la administración local a través de los Consejos de Distrito, con capacidad para gestionar determinadas áreas urbanas. Pero cuando se plantearon las cuestiones de mayor envergadura, como las grandes intervenciones sobre suelo localizado en zonas estratégicas de la ciudad, la administración carecía de procedimientos para un abordaje participativo. En un contexto en el que el riesgo hacía que el proceso de toma de decisiones se volviera cada vez más urgente y complejo, el recurso a las encuestas de opinión o de satisfacción del servicio y las técnicas de marketing urbano sustituyeron a la participación ciudadana, transformando al ciudadano en un cliente-consumidor de necesidades insatisfechas.

### 3.2. Los sistemas de racionalidad administrativa

Actualmente, la Administración no dispone un modelo de organización y gestión de lo urbano satisfactorio ya que, por lo general, parte del supuesto de que los fenómenos económicos, culturales, sociales, políticos que se producen en la ciudad están sujetos a un determinismo causal. Así, la función latente de estos modelos es justificar inercias y dinámicas ya existentes. Se asume que la Administración no puede “gestionar” la realidad urbana tal como es y por ello intenta (re)construirla de acuerdo con sus necesidades aplicando diferentes tipos de racionalidad que se manifiestan en tres ámbitos o subsistemas de actuación: el subsistema *legal-administrativo*, orientado por una lógica formal asociada a los reglamentos y ordenanzas municipales que han jugado hasta época muy reciente, un papel decisivo en la gestión de lo urbano; el subsistema *socio-económico* que representa el intento de la administración por adecuarse a las necesidades sociales y económicas de la ciudad más que al estricto cumplimiento del reglamento, y, por último el subsistema *político* que tiene que ver con las relaciones de fuerzas y con el juego de las estrategias políticas.

Un primer acercamiento a esta lógica de actuación en el territorio consiste en considerar la racionalidad legal equivalente a la aplicación estricta de las normas del

Derecho -administrativo, urbanístico...-y presupone que toda actividad se ve sometida a unos *inputs*, en lógica sistémica, que no pueden ser ampliados ni modificados debido a que su funcionamiento es semejante al de un sistema cerrado. El principio de *constancia de acta* constituye un ejemplo de ello. La intervención administrativa se basa en lo que está legislado sin tener en cuenta nuevas necesidades o transformaciones que puedan afectar al objeto de la legislación. La racionalidad legal-administrativa se basa en una concepción estática de la realidad. La jerarquía y la división del trabajo entre los departamentos técnicos de la administración general de un ayuntamiento constituyen el aspecto formal de su estructura básica. El problema surge cuando aparecen realidades nuevas que no están codificadas, como por ejemplo las continuas (re)negociaciones acerca de viviendas declaradas ilegales, la ubicación de un centro de reciclaje que pueda generar incomodidad o alarma sanitaria, o las presiones inversoras y especulativas sobre terrenos pendientes de recalificación.

La aplicación de la lógica administrativa se enfrenta a diversos obstáculos. El primero es consecuencia de la división que se produce, en cualquier intervención sociourbanística, entre quien gestiona y administra la intervención desde la perspectiva del marco normativo-legal y quien elabora y define el contenido de la misma desde el ámbito político. Así, mientras que en el primer caso impera una racionalidad formal, en el segundo domina una lógica basada en el consenso político, si bien con frecuencia responde a intereses meramente económicos. Estas dos lógicas suelen generar contradicciones que impiden el desarrollo de una intervención eficiente y eficaz y ambigüedades acerca de quién es el evaluador de los resultados, pudiendo resultar un compromiso entre el enfoque técnico, el político o el proporcionado por organismos externos o independientes.

Ante una realidad cambiante, tanto en la amplitud y complejidad de las transformaciones como en su rapidez, la administración adolecía de un sistema normativo capaz de regular una realidad en continuo cambio, incumpliendo así el ideal normativo de reglamentar todos los casos y situaciones con los que pudiera encontrarse. En este contexto, la dirección de la actividad administrativa y, más concretamente, el procedimiento administrativo fracasó al estar orientado a modelos fijos, estables y rutinarios que no podían dar respuestas a situaciones nuevas e imprevistas. El intento de enmascaramiento de este fracaso provocó un excesivo énfasis en los procedimientos y el consiguiente desplazamiento de fines de la norma administrativa. Al hacer hincapié en la observancia de las reglas de funcionamiento administrativo, éstas se volvieron absolutas, pero a costa de perder la capacidad de adaptación a la realidad cambiante, de tal forma que la eficacia general se traduce en ineficacia cuando se trata de casos específicos. De ahí que, con el tiempo, “las reglas adquieren un carácter simbólico y no estrictamente útil” (Merton, 1980: 280).

Ante los problemas derivados de la racionalidad formal, la gestión basada en una *programación por objetivos* adecuada a las necesidades sociales y económicas del territorio, más que al estricto cumplimiento del reglamento, se ha presentado frecuentemente como la única solución posible y viable frente a la gestión de la realidad cambiante. Pero esta lógica se suele encontrar con una dificultad importante a la hora de la intervención sobre los problemas programados debido a que las soluciones diseñadas generalmente ni se ajustan ni al reglamento ni a los objetivos. Así mismo, la solución a través de la programación por objetivos suele generar nuevos reglamentos que añaden problemas competenciales y retrasan continuamente la intervención. Cada ámbito de la administración urbana (departamentos de economía, medio ambiente, cultura...) busca defender su propio espacio competencial más que abordar conjuntamente la complejidad de los problemas. Así, si una de las principales trabas para el éxito de la dirección por objetivos suele consistir la dificultad para coordinar objetivos diversos, en el caso de la Administración hay que añadir la dificultad para conjugar lógicas de actuación discrepantes, como ocurre entre la lógica administrativa, basada en el énfasis en las reglas y procedimientos, la lógica de la dirección por objetivos, que pone el énfasis en los fines, y la lógica política basada en la confrontación entre intereses diversos.

Con todo, en un intento por mitigar las disonancias entre la lógica-formal y la programación por objetivos, se ha subrayado la importancia de la negociación y el consenso como medios fundamentales para la planificación y construcción de la realidad urbana. Esta lógica presupone la apertura a la participación de diferentes tipos de agentes sociales, en un contexto social y político que tensiona el marco de actuación de la administración y responde a los intereses y estrategias de poder de los diversos grupos de presión que habitan la ciudad. El problema de fondo en la negociación y búsqueda de consensos surge cuando las actuaciones diseñadas son importantes desde un punto de vista económico, debido a que en este ámbito la negociación no se produce entre iguales, pudiéndose dar el caso de que, como en el clientelismo político, la propia administración pública, proporcione cobertura y legitimidad al intercambio desigual, permitiendo que los poderes políticos se emancipan de los procedimientos establecidos e incluso del propio marco legal, susceptible también de negociación. En el mejor de los casos, la intervención basada en la negociación se limita a aquellas actuaciones susceptibles de concitar mayor consenso.

La gestión urbana se basa, por tanto, en tres tipos de lógica difícilmente compatibles. En primer lugar, la gestión administrativa de la realidad urbana compleja y en constante transformación se restringe a la legalidad vigente y al cumplimiento de las normas y procedimientos, con pretensión de estabilidad. En segundo lugar, la administración se somete a la prueba de eficacia funcional y la consecución de objetivos. Y por último, la

prueba de consenso genera efectos “perversos” ya que tiene que estar en consonancia con los fundamentos jurídicos de aplicación de la ley y adecuarse a los intereses declarados de las clientelas políticas y de los grupos de interés y de presión en confrontación con la diversidad de intereses en juego.

### 3.3. *Cohesión social y nuevas formas de gestión urbana*

Con el fin de intentar paliar estas contradicciones y los conflictos y tensiones asociadas, en la década de los noventa se produce una continua reordenación administrativa en la que conjuntos específicos de materias como, por ejemplo la gestión urbanística, se adscriben sucesivamente a diferentes departamentos o se diluyen y atomizan, obviando que, en ocasiones, el motivo de tales reorganizaciones no tiene un fundamento organizativo sino político, como en el caso de los repartos portelectorales. El resultado es la inexistencia de criterios objetivos para una distribución óptima de materias. La imbricación real de los distintos campos dificulta una solución organizativa en la que desaparezcan definitivamente las interdependencias entre los grandes conjuntos de materias. La gestión del urbanismo siempre tendrá algo que ver con la vivienda, el medio ambiente, los programas de desarrollo local... Esta interrelación de problemas significa que, en cualquier tipo de distribución de ámbitos de materias, habrá dificultades de ajuste siendo imprescindible la coordinación. Esta coordinación, al margen de las formas concretas que adopte, se ha resuelto de forma diferente en cada uno de los tres niveles anteriormente referidos.

En el nivel *legal-administrativo* local se diseñan nuevos organismos, como las agencias de desarrollo local que, por lo general, tienen poco definidas sus funciones. Estos nuevos organismos de naturaleza para-administrativa se crean para superar los problemas derivados de la lógica administrativa. Sin dejar de ser públicos, están formalmente separados de la administración y no están sometidos a sus reglas y procedimientos. Se privatiza, por tanto, la gestión y las funciones asignadas a la administración. El resultado es la creación de una situación confusa con múltiples organismos para-municipales, cada vez más frecuentes sobre todo en las administraciones locales, que al estar sujetos a una escasa regulación generan continuos problemas con otros ámbitos administrativos. Son espacios ambiguos, de difícil control. Cuya finalidad consiste en agilizar y flexibilizar la tramitación legal, adaptándose con mayor rapidez a los cambios, pero a costa de una progresiva distanciamiento del control administrativo.

En el nivel *socioeconómico* se intenta integrar la planificación económica, social y física de la intervención, adaptándola a las exigencias competitivas del “mercado de

ciudades” mediante una flexibilidad administrativa-legal que busca prioritariamente el logro de un rápido consenso entre los diferentes agentes territoriales para centrarse en la mejora del sistema productivo construyendo infraestructuras viarias telecomunicaciones y equipamientos de diversa índole. En este nuevo escenario, la administración es percibida, con frecuencia, como un obstáculo para adaptarse a las transformaciones socioeconómicas acaecidas en el territorio y, por tanto, se la exige flexibilidad normativa para generar ventajas competitivas. Para la administración, especialmente la local o regional, se plantea la disyuntiva entre progresar o repartir de forma equitativa los recursos, en la medida que la generación de ventajas competitivas requiere la identificación de oportunidades y la concentración de inversiones en ciertas áreas de la ciudad, generando la consiguiente disminución de recursos para otros aspectos problemáticos de la realidad ciudadana. La respuesta que suele dar la administración es rechazar cualquier actuación territorial encaminada a la distribución del ingreso, para lo cual establece una distinción entre el bienestar social, entendido como los derechos que tiene el individuo que trabaja o está en paro temporal según las estadísticas oficiales, y la ayuda social que se orienta a aquellos colectivos de pobreza irresoluble que dependen de las ayudas administrativas para sobrevivir.

Por último, *en el nivel político*, los técnicos de la administración, en ocasiones provenientes de los propios movimientos sociales y vecinales, reducen el debate político a una discusión aparentemente técnica para dilucidar cuál es la actuación más objetiva, por ser considerada la más adecuada. De esta forma, se produce un característico reparto de papeles. Mientras el representante político, legitimado por la vía de la democracia formal, asume el protagonismo político de la intervención territorial, el técnico, gracias al conocimiento y capacidad de evaluación, presuntamente objetiva, neutra y apolítica de dicha realidad, lleva a cabo la mejor de las posibles intervenciones, reduciendo el debate sobre lo público a un mero problema técnico-administrativo. Esta despolitización técnica de la intervención urbana es un requisito necesario para que los grupos económicos hegemónicos actúen con celeridad en la consecución de sus objetivos, al margen de la deliberación política de los diversos intereses en juego. En este contexto, caracterizado por la urgencia y necesidad de las intervenciones a realizar, los mecanismos de control público se presentan como un obstáculo, asegurando que el éxito de las actuaciones depende directamente de la magnitud de los proyectos y de la financiación, generalmente pública, de los mismos.

La comunicación y el marketing urbano han cooperado en la producción y difusión de un imaginario urbano de riesgo y obsolescencia que ha privilegiado la lógica de la oportunidad y la racionalidad técnica como solución a los acuciantes problemas urbanos, pero con el consiguiente desplazamiento de la participación y deliberación ciudadana para la

paliación y búsqueda de soluciones ante la complejidad de los problemas urbanos, la diversidad de intereses en juego y la progresiva fragmentación urbana y diferenciación social.

#### 4. Conclusiones

En este trabajo hemos puesto de manifiesto los factores más significativos intervinientes en los procesos de renovación y regeneración urbana de las principales ciudades españolas y su relación con la generación de amplios consensos entre los ciudadanos, quienes, en gran medida, se han sentido satisfechos, incluso, orgullosos de los proyectos urbanos que han transformado sus ciudades. Estrategias y factores de cohesión que han servido para neutralizar las tensiones y conflictos de los cambios urbanos enmascarando el debate sobre el modelo de ciudad diseñado. La política de renovación urbana que se ha puesto en marcha durante estos años, basada fundamentalmente en criterios de oportunidad económica fundamentalmente, ha sido posible gracias a los años de bonanza económica impulsada, sobre todo, por la construcción y la obra civil que ha permitido financiar grandes y costosos proyectos urbanísticos y arquitectónicos.

Pero, las nuevas formas de gestión urbana han contribuido a privatizar y despolitizar las intervenciones urbanas, creando la ilusión de una ciudad reconstruida por y para los ciudadanos, pero sin la participación de la ciudadanía en la deliberación política acerca de la pertinencia de las soluciones a adoptar.

Sin embargo, la actual crisis económica ha difuminado muchas de las imágenes con las que se ha querido suplantar a la compleja realidad urbana y ciudadana. Tras la definición del riesgo y de la perentoria necesidad de acometer grandes proyectos urbanísticos como forma de responder a los grandes problemas sociales, aparece la deuda y la quiebra de muchos ayuntamientos y hogares, la precaria sostenibilidad de equipamientos e infraestructuras, junto con la quiebra social expresada en términos de segregación y desigualdad social y de importantes tensiones y conflictos en el espacio urbano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amendola, Giandomenico, *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Roma: Laterza, 1997.
- Antolín, Enrique; Fernández Sobrado, Jose Manuel; Lorente, Eneko, “Estrategias de renovación urbana y segregación residencial en Bilbao: apariencias y realidades”, *Ciudad y Territorio*, nº 163, pp. 67-81, 2010.
- Ascher, François, *Metapolis ou l'avenir des villes*, Paris: Editions Odile Jacob, 1995.
- Borja, Jordi; Muxí, Zaida. *Urbanismo en el siglo XXI: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*. Barcelona: Ediciones UPC, 2003.
- Capel, Horacio, *El modelo de Barcelona: un examen crítico*, Barcelona: Ed. Serbal, 2005.
- Dahl, Robert A., *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*, Madrid: CIS/ Boletín Oficial del Estado, (2ed), 2010.
- Dikovitskaya, M., *Visual Culture. The Study of the Visual after the Cultural Turn*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 2005.
- Leal Maldonado, Jesús (Coord.), *La política de vivienda en España*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias, 2009.
- Lorente, José I.; Iria, José E.; Fernández Sobrado, José M., "The Image of Urban Regeneration Concerning Bilbao. The City as Narrative and Experience", *Revista Zer*, noviembre, pp. 141-166, 2007.
- Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Barcelona: Península, 1968.
- \_\_\_\_\_, *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.
- Marcuse, Peter , “Qué derecho para que ciudad en Lefebvre”, *Rev. Urban*, nº 2, Madrid, pp. 17-21, 2011.
- Merton, Robert K., *Teoría y Estructura sociales*, México: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Navarro Clemente, Jesús, *Comunidades locales y participación política en España*, Madrid: CIS monografías, 2011.
- Ockman, Joan, “La nueva política del espectáculo: “Bilbao” y la imaginación global”. En: Lasansky, Medina y McLaren, Brian (Eds): *Arquitectura, representación y urbanismo*, Barcelona: Gustavo Gili, pp. 216 – 274, 2006.
- Pellegrino, Pierre; Jeanneret, Emmanuelle, P., “Il senso delle forme urbane”, en Gianfranco Marrone e Isabella Pezzini, *Senso e metrópoli. Per una semiótica posturbana*, Roma: Meltemi Editore, pps. 19-30, 2006.
- Procacci, G., “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de estado del bienestar”. En: García, Soledad y Lukes, Steven (Comps): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid: Siglo XXI, pp. 15-44, 1999.
- Rancière, Jacques, *El desacuerdo*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1996.
- Ricoeur, Paul, *Historia y Narratividad*, Barcelona: Paidós, 1999.
- V.V.A.A., “Espectros de Lefebvre/ Specters of Lefebvre”, *Rev. Urban* 2, NS02, Madrid, 2011.