

EL “EFECTO BILBAO”. LA EXPRESIÓN DE UNA EXCEPCIÓN O UN CAMINO A IMITAR THE «BILBAO EFFECT». AN EXCEPTION OR A WAY TO IMITATE?

Jon Joseba Leonardo Aurtenetxe

Universidad de Deusto, España
jonjoseba.leonardo@deusto.es

Cómo citar / citation

Leonardo Aurtenetxe, Jon Joseba (2018) “El “Efecto Bilbao”. La expresión de una excepción o un camino a imitar”. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 13(Extra 1): 317-354. doi: 10.14198/OBETS2018.13.1.12

Resumen

El artículo se inscribe en la discusión académica sobre las políticas territoriales y urbanas orientadas hacia el rol dinamizador de los grandes equipamientos urbanos. En este caso, sobre el papel jugado por el Museo Guggenheim en la revitalización del área metropolitana bilbaína. Se trataría en términos de Lynch de un “landmark” que deja de ser un atributo vinculado a la morfología urbana para devenir artefacto singular derivados de la manipulación arquitectónica del espacio. El análisis progresa por el conjunto de programas estratégicos de intervención urbana en el que se inserta la revitalización de la ciudad contemporánea.

Palabras clave: Crisis urbana, Revitalización, Turismo urbano, Planificación estratégica, Bilbao, Guggenheim

Abstract

This paper is part of the academic discussion on territorial and urban policies oriented towards the dynamic role of great urban structures, museums and so on. In this case, it's about the role played by the Guggenheim Museum in the revitalization of the metropolitan area of Bilbao. In terms of Lynch it would be a "landmark" that ceases to be an attribute linked to urban morphology to become a singular artifact derived from the architectural manipula-

tion of space. The analysis progresses through the set of strategic programs of urban intervention in which the renewal of the contemporary city is inserted.

Key words: Urban crisis, Renewal, Urban Tourism, Strategic Town Planning, Bilbao, Guggenheim

Extended abstract

When we talk about the "Bilbao effect" we usually refer the widespread belief in the importance given to the construction of high-level urban tools, as far as possible signed by an architect-star, as an instrument of urban revitalization. This clearly appears in the interview made by The Guardian to Tomasz Kacprzak, Chairman of Lodz, the third most important Polish city, when referring to the reflection that gives rise to his stay at Bilbao: «Every struggling post-industrial city has the same idea: hire a star architect (like Frank Gehry) to design a branch of a famous museum (like the Guggenheim), and watch your city blossom with culture. After all, it worked for Bilbao ... didn't it?» (Michael, 2015a).

It is true that the global success of the Guggenheim Museum generated great astonishment in certain influential sectors of world opinion, and it is no less true that, as we have seen, this phenomenon has even put Bilbao on the map. Really it's not a new formula, the history of urban planning shows marks of this nature. The construction of what many years ago Kevin Lynch called: "landmarks" in his famous work "The good urban form of the city" (Lynch, 1985) has been a constant. Basically, these landmarks have gone from being natural attributes linked to the urban morphology to singular artifacts derived from the architectural manipulation of space. We can think of the Eiffel Tower erected for the Universal Exhibition of Paris in 1889; or, to an endless number of attempts undertaken by different cities: industrial exhibitions, world exhibitions, sporting events and others; in order that these events leave an indelible mark for generations

All kinds of expos, cultural capitals, Olympics, fairs and others, are some milestones that mark this journey. Another thing is the success achieved. The attempt to use this type of actions as a mechanism to get back the particular urban history has always pivoted on two major issues: a) on the construction of singular urban infrastructures; or b) on the need to attract events that produce an undeniable traction effect. From this point of view, the theme of the Guggenheim is not something unknown, it is a habitual resource in local urban histories, it is a revival of this urbanistic conception but in this case translated and conceived with the own keys of the end of the 20th century and that, from our point of view, raises a series of singularities that we will try to expose.

Returning to that debate raised since its inception, which runs parallel to the different interpretations regarding the Bilbao effect and its role in the Guggenheim Museum, two are the positions that have dominated and dominate in the modern urban academic and professional debate. As Llátzer Moix and Deyan Sudjic point out, that of those who maintain that Bilbao was the pro-

duct of an iconic conception regarding the role of architecture, the formal expression of a conception of space sustained in the spectacular, in the design and in the protagonist granted by different instances linked to international capitalism of global character.

According to this perspective, it is ultimately a question of developing projects for the construction of infrastructures or singular buildings, that is to say, as expressed by some authors: a conception of architecture like device of mass consumption. As some local author defending this same position expressed in his day when referring to the reason of the Guggenheim Museum in Bilbao: "Thomas Krens reminds us that the era of history has come to an end, and we have no choice but to adapt to postmodern relativity. The "seduction of incongruity "(as defined by the author), in which his conception of a museum changes radically, what is important is not the original work, nor the artist's signature, what is important is the business opportunity" (Romo Guijarro, 1999, p. 221).

The other position is that of those who maintain that despite the impact of the museum, the Bilbao effect is much more. It is an integral project in which the Guggenheim is a very important link in a chain of successive actions in which, from the beginning, there was a confidence placed in a comprehensive project.

Here is the idea of Culture and urban equipments linked to it as tractors elements of the new definition of the city. For these, the Guggenheim has not been but a brilliant colophon to an idea that had been managed much earlier, that was in the making in the unsuccessful project of Crystal Cube assigned to Sainz de Oiza, Fullaondo and Oteiza, and that was conceived in its day as a museum of contemporary art, conservatory and others. As a result, the Guggenheim Museum was the next landmark in a career based on cultural amenities where the Bilbao Exhibition Center, the Euskalduna Conference Center of Soriano and the remodeling of the old building Alhóndiga by Philippe Starck constitute the links in this same direction. This is the reason by which the head of municipal town planning Ibon Areso dared to say that is collected in the initial appointment, that beyond the media, Bilbao was a process of comprehensive transformation made from the powers public. Therefore, as we will try to show, the success of this process, which is debatable for some sectors, in any case, constitutes the finding that exceptionality (by that means the determination and efficiency demonstrated by public versus private institutions, much more reluctant and at all times to slipstream of the public initiative) in Bilbao acquired greater significance.

Likewise, in another order of questions, the opinions regarding its importance and connotation have oscillated between a somewhat uncritical acceptance and a rejection based on ideological rather than analytical reasons. Some have tried to adapt, at whatever price, the Bilbao model, ignoring the intricacies of it; others have fled uncritically, also arguing prejudices instead of justified reasons. The transformation of Bilbao has had more acceptance in the international public opinion than in the local one.

“La apertura del Museo Guggenheim diseñado por Frank Gehry obró milagros en Bilbao. Gracias a este prodigio de la arquitectura icónica, la ciudad voló de la grisura posindustrial a los brillos de la economía terciaria. Alcaldes y presidentes autonómicos de toda España vieron en el ejemplo bilbaíno la llave de su futuro. Un edificio espectacular con firma de postín –Calatrava, Hadid, Herzog & De Meuron, Foster, Eisenman... (Moix, 2010)

“Ahora todo el mundo quiere un icono. Quieren un arquitecto que haga lo mismo que hizo el Guggenheim de Gehry para Bilbao... Pero es un arma de doble filo. Cuantos más proyectos acaparan esos pocos nombres, menos nombres quedan para elegir el siguiente proyecto”. (Sudjic, 2007)

“Solemos deslumbrarnos con las actuaciones llevadas a cabo en Bilbao, no voy a negar su importancia, pero, pocas veces se afirma algo que es evidente: la transformación urbana de Bilbao es un proceso liderado por las instituciones públicas desde el comienzo que apostaron decididamente por el cambio y la transformación urbana...”
D. Ibón Areso Arquitecto municipal. (Entrevista personal)

1. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito desde la inauguración del Museo Guggenheim y apertura al público allá por octubre de 1997 sobre el denominado: «efecto Bilbao¹». Ha constituido la antesala de un debate profundo que, al margen de cualquier otro tipo de consideraciones, tuvo en sus imitadores la constatación de una nueva forma de ver el papel del urbanismo en la sociedad actual.

Han pasado veinte años desde su inauguración y apertura al público, desde entonces un sinfín de delegaciones, de responsables políticos de todo tipo se han acercado a Bilbao para constatar in situ cuáles son las razones que han concurrido y que explican el “revuelo” producido. El éxito de Bilbao ha marcado un antes y un después en el tratamiento y comprensión del papel jugado por el Museo Guggenheim en la revitalización del área metropolitana bilbaína. Todas estas delegaciones, en menor o mayor medida, querían saber de primera mano qué factores concurrieron en el resurgir de la metrópoli, la idea era muy simple: *«podemos repetir en menor o mayor grado el itinerario seguido en Bilbao como criterio de revitalización; si Bilbao ha tenido éxito, nosotros también podremos tenerlo...»* (comentario personal del autor).

Es por ello que cuando se habla del «efecto Bilbao» se refiere con diferentes matices, a la creencia más o menos extendida de la importancia otorgada

¹ Son innumerables los artículos de revista y publicaciones acerca de lo que se conoce como el «efecto Bilbao» sería largo de reproducir. No obstante, destacamos: (Muschamp, 1997), (Rybczynski, 2002), (Michael, 2015b), (E. Mas-Serra, 2011), (Guasch, Zulaika, & Cardenas, 2007), (Vozmediano, Guasch, & Zulaika, 2008), (Curtis, 2006) y (Arana, n.d.) entre otros.

a la construcción de un equipamiento de alto nivel, a poder ser dirigido por un *arquitecto-estrella*, como instrumento de revitalización urbana. Como se recoge en una entrevista hecha por el Guardian a Tomasz Kacprzak, Chairman de Lodz, la tercera ciudad polaca más importante, al referirse a la reflexión que le suscita su estancia en Bilbao, dice al respecto el citado autor: «*Every struggling post-industrial city has the same idea: hire a star architect (like Frank Gehry) to design a branch of a famous museum (like the Guggenheim), and watch your city blossom with culture. After all, it worked for Bilbao ... didn't it?*» (Michael, 2015a).

Es verdad, que el éxito mundial del Guggenheim generó un gran asombro en determinados sectores influyentes de la opinión mundial, y no es menos verdad que, tal y como hemos visto, este fenómeno desde dentro, ha llegado incluso a poner en el mapa a Bilbao, una ciudad de segundo nivel alejada de los centros de decisión mundiales. En el fondo, no se trata de una fórmula novedosa, la historia del urbanismo está jalonada de hitos de esta naturaleza. La construcción de lo que ya hace muchos años Kevin Lynch denominaba: "landmarks" en su célebre obra: *la buena forma urbana de la ciudad* (Lynch, 1985) ha sido una constante. Básicamente a lo largo de la Historia, estos landmarks (señalizadores) han pasado de ser atributos naturales vinculados a la morfología urbana a, bien artefactos singulares derivados de la manipulación arquitectónica del espacio, pensemos en la Torre Eiffel erigida para Exposición Universal de París en 1889; o bien, a un sinfín de intentos emprendidos por diferentes ciudades por albergar en su seno: exposiciones, muestras, eventos deportivos y demás, con el propósito de que estos eventos dejen una huella indeleble por generaciones. Expos de todo tipo, capitalidades culturales, olimpiadas, ferias y demás, son algunos hitos que jalonan este recorrido, otra cosa es el éxito alcanzado, habría mucho que decir al respecto; pero, lo cierto es que el intento de utilizar este tipo de actuaciones como mecanismo para conseguir revertir la historia urbana particular, siempre ha pivotado sobre dos grandes cuestiones: a) bien sobre la construcción de infraestructuras singulares; o b) sobre la necesidad de atraer eventos que produzcan un efecto trac-

² El autor del artículo Chris Michael se pregunta: refiriéndose a Bilbao: «*Es la arquitectura estrella lo que se supone que es?* Y luego, otorgando la palabra al entrevistado Tomasz Kacprzak recoge de él, «*Toda ciudad postindustrial con problemas tiene la misma idea: contratar a un arquitecto estrella (como Frank Gehry) para diseñar una sucursal de un museo famoso (como el Guggenheim), y ver cómo florece su ciudad con la cultura. Después de todo, funcionó para Bilbao... ¿por qué no?*». (<https://www.theguardian.com/cities/2015/apr/30/bilbao-effect-gehry-guggenheim-history-cities-50-buildings>, acceso 18/10/2017)

tor innegable. Desde este punto de vista, el tema del Guggenheim no es algo desconocido, es un recurso habitual en las historias urbanas locales, es un revival de esta concepción urbanística solo que trasladada y concebida con las claves propias de finales de siglo XX y que, desde nuestro punto de vista, plantea una serie de singularidades que trataremos de exponer.

Pero, volviendo al debate suscitado desde sus inicios y que corre paralelo a la diferentes interpretaciones respecto al efecto Bilbao y su papel en él, del Museo Guggenheim, dos son las posiciones que han dominado y dominan en el panorama urbano moderno el debate académico y profesional, y que están sintetizadas en las citas del comienzo de este artículo: una, tal y como señalan Llàtzer Moix y Deyan Sudjic, la de quienes sostienen que Bilbao fue el producto de una concepción icónica respecto al papel de la arquitectura, expresión formal de una concepción del espacio sustentada en la espectacularidad, en el diseño y en el protagonismo otorgado por distintas instancias vinculadas al capitalismo internacional de carácter global. Según esta posición, se trata en definitiva de desarrollar proyectos de construcción de infraestructuras, de edificios singulares, es decir, tal y como expresan algunos autores: de una concepción de la arquitectura al servicio del consumo de masas. Como algún autor local defensor de esta misma postura expresaba en su día al referirse al porqué del Museo Guggenheim en Bilbao: *“Ahora nos lo recuerda Thomas Krens, la era de la Historia ha tocado a su fin, y no nos queda más remedio que adaptarnos a la relatividad posmoderna, «la seducción de la incongruencia» (así lo define el autor), en la que su concepción de museo cambia radicalmente, lo importante no es la obra original, ni la firma del artista, lo importante es la oportunidad de negocio (el énfasis es nuestro)...”* (Romo Guijarro, 1999, página 221). La otra postura es la de quienes sostienen que, a pesar del impacto del museo, el efecto Bilbao es mucho más, es un proyecto integral en el que el Guggenheim es un eslabón muy importante en una cadena de actuaciones sucesivas en las que, desde el comienzo, había una confianza depositada en un proyecto integral que años posteriores ha resultado muy novedosa: *la idea de la Cultura y de los equipamientos vinculados a ella como elementos tractores de la nueva definición de la ciudad*. Para éstos, el Guggenheim no ha sido sino un brillante colofón a una idea que venía gestionándose mucho antes, que estaba en ciernes en el fracasado proyecto de Cubo de Cristal asignado a Sainz de Oiza, Fullaondo y Oteiza, y que fue concebida en su día como un museo de arte contemporáneo, conservatorio y demás; consecuentemente, el Museo Guggenheim constituyó el siguiente jalón de una carrera pivotada sobre los equipamientos culturales donde el Bilbao Exhibition Center, el Palacio de Congresos Euskalduna de Soriano o la remodelación del viejo edificio de la Alhóndiga hecha

por Philippe Starck constituyen el resto de eslabones en esta misma dirección. Esta es la razón por la que en su día el máximo responsable del planeamiento municipal como Ibon Areso se atrevía a decir lo que se recoge en la cita inicial, que más allá del eco mediático, Bilbao fue un proceso de transformación integral hecha desde los poderes públicos; es por ello que, como trataremos de mostrar, el éxito de este proceso, discutible para algunos sectores, en todo caso, constituye la constatación de que la excepcionalidad (si por ello se entiende la determinación y eficiencia demostrada por las instituciones públicas frente a las privadas, mucho más renuentes y en todo momento a rebufo de la iniciativa pública) en Bilbao adquirió carta de naturaleza.

2. EL PUNTO DE ARRANQUE: ALGUNAS CLAVES DE LA CRISIS DEL MODELO METROPOLITANO

Cuando en 1988, diez años después de ser aprobada la Constitución, se certificaba por así decirlo la defunción, o cuanto menos la crisis profunda, que afectaba a las áreas metropolitanas españolas que habían protagonizado hasta entonces el desarrollo económico español, se ponía fin a un periplo ininterrumpido de crecimiento que venía desarrollándose prácticamente desde los años 50, una vez superado el período autárquico de la dictadura. El monográfico elaborado desde el entonces Ministerio de Obras Públicas (MOPU) con el título: *áreas metropolitanas en la crisis* y publicado en 1988 (MOPU, 1988) venía a constatar lo que para esa fecha era una evidencia: que la crisis económica y con ella la crisis urbana de las áreas metropolitanas industriales, estaban sacudiendo los cimientos de lo que había sido el despertar español en el tardo franquismo.

La citada publicación venía a constatar una realidad entonces innegable, que la crisis iniciada en el contexto mundial en la década de los 70, y que en sus principios se presentó como una crisis derivada del incremento de los precios del petróleo, aunque en el caso español se pospuso hasta mediados de la década de los 80, “sentó sus reales” con toda su fuerza en el segundo lustro de los 80. Esto afectó seriamente a las áreas metropolitanas, sobre todo a aquellas como Bilbao basadas en el monocultivo industrial, hasta el punto que los resultados no se hicieron esperar: desmantelamiento industrial, obsolescencia, paro, recesión demográfica y demás; estos rasgos marcaron este período que expresaba de múltiples formas un hecho indudable: el *agotamiento del modelo industrial* que había protagonizado el desarrollo económico y urbano de la Villa desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta ese momento. Un detalle ilustrativo del impacto de la crisis urbana en ese momento fue recogido por un monográfico hecho por el País Semanal en 1991 titulado: “*Barakaldo un lugar para morir*”, el título lo dice todo.

2.1. Crisis demográfica

Desde 1950 hasta 1981 el Área Metropolitana de Bilbao (AMB) al amparo de la planificación desarrollista experimentó un crecimiento espectacular. El PGOU de 1945 se vio desbordado a los pocos años, la Revisión del PGOU de 1967, vista la tendencia de crecimiento de estos años estimaba que a la altura de final de siglo el AMB tendría más de 3 millones de habitantes (en la actualidad apenas supera el millón).

Tabla 1. AMB. Evolución de la población metropolitana. 1950-2000- Evolución del Índice de Crecimiento Anual (ICA) periodos- 195

POBLACIÓN	1950	ICA 50/70	1970	ICA 70/91	1991	ICA 91/00	2000
TOTAL AMB	411.381	3,39	834.052	0,52	931.054	-0,14	906.222

Fuente: INE. Censos de Población y vivienda

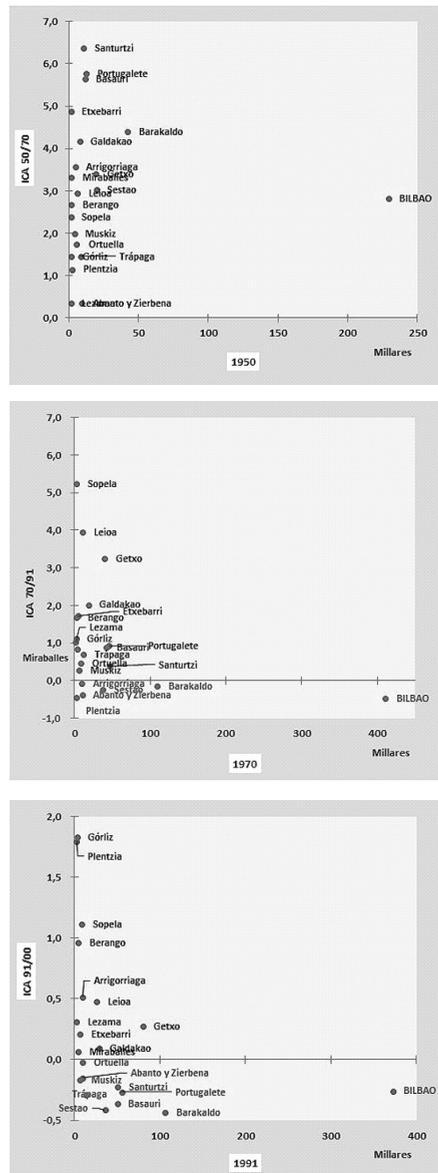
Los datos muestran cómo a pesar de las pretensiones de los responsables de la época, la demografía cayó bruscamente a partir de los 80/90. Los crecimientos anuales espectaculares de los años correspondientes al Plan de Estabilización Económica, se vieron profundamente contrarrestados posteriormente.

Un fenómeno paralelo menos conocido de la época fue el trasvase poblacional dentro del AMB. El problema de la crisis no fue sólo la pérdida de población, sino el trasvase de la misma desde municipios industriales como: Barakaldo, Sestao y otros, de carácter industrial, hacia aquéllos otros de carácter residencial como: Getxo, Sopelana y en general la margen derecha, en un proceso de filtraje sucesivo. De este modo hicieron buena la hipótesis ecológica según la cual: *“la gente se mueve en el espacio tratando de minimizar la distancia física con aquellos grupos de referencia a los que intentan imitar y viceversa, maximizarla con aquellos grupos de referencia con quienes quieren establecer distancia social”* (Timms, 1971). En esta época la estratificación espacial actuó con fuerza conformadora de una nueva geografía metropolitana. La evidencia del proceso aparece reflejada en la Ilustración 1.

2.2. Crisis medioambiental

A partir de 1980, el impacto de la crisis económica pospuesta desde 1973, debido entre otras razones a la necesidad de colmar la arquitectura institucional surgida de la Transición, fue evidenciando las urgencias de un modelo económico de monocultivo industrial que presentaba claros síntomas de agota-

Ilustración 1. AMB. Crecimiento urbano de los municipios según tamaño, Índice de Crecimiento



Anual % (ICA) 50/70 (arriba), ICA 70/91 (centro), ICA 91/00 (debajo)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

miento. Las ruinas industriales del AMB ocupaban una extensión aproximada de 140 hectáreas. El agotamiento de las últimas minas, el cierre de los astilleros, el redimensionamiento de los viejos Altos Hornos de Vizcaya y, por supuesto, la existencia de un paisaje de desolación con una gran superficie de suelo contaminado de lindane, colocaba al problema medioambiental en el centro del debate. Como afirmaba en su día un medio de comunicación local en relación al inicio de la regeneración urbana del AMB: “*El proyecto contemplaba la deposición de 300.000 metros cúbicos de tierras contaminadas procedentes de 13 focos situados en siete municipios de la Margen Izquierda*”(Uriona, 2002). Si a esto unimos el grado de contaminación de la Ría del Nervión y de la mayoría de las cuencas fluviales que, durante generaciones habían servido de sumidero de todos los residuos industriales, minerales pesados y residuos urbanos, hasta el punto de que el nivel de oxígeno en la cuenca intermedia no superaba el 10%, alcanzando el dudoso privilegio de ser considerada oficialmente *zona contaminada*³, la situación del AMB podía considerarse sin un ápice de exageración como: *dramática*.

2.3. Crisis del modelo económico

Idénticamente, durante el primer lustro de los años 80 la crisis golpeaba con toda su fuerza al entorno metropolitano. A la altura de 1990 la empresa buque-insignia Altos Hornos de Vizcaya que había liderado el período industrial había perdido 4.171 empleos a partir del Plan de Ajuste de 1984-88. Idénticamente el sector naval había reducido a la mitad su capacidad de producción, lo mismo puede decirse de otros sectores industriales afines. De hecho, de acuerdo con los datos de la época, tan sólo en Bizkaia, la población ocupada en la industria había pasado de 182.700 empleos en 1975 a poco más de 110.000 en 1990, nada menos que una pérdida de 72.000 empleos aproximadamente, de acuerdo con los datos del INE.

La contrapartida a este proceso rápidamente se reflejó en la oferta de empleo con idéntico dramatismo. Las tasas de paro juvenil alcanzaron cifras próximas al 50%, y la tasa de paro general rondaba el 20%. Es por ello que hubo que

³ En este período, la comarca del Gran Bilbao fue catalogada oficialmente en 1977 por la CE como zona contaminada. [...] Como se cogía en los testimonios de la época: “*Durante los dos últimos años y según las mediciones realizadas por la Consejería de Medio Ambiente, la cantidad de SO₂ (dióxido de azufre) ha pasado de 54.000 toneladas / año a 50.100, el volumen de la partida de humos desciende de 15.300 a 15.200, el óxido de nitrógeno en la atmósfera pasa de 17.800 a 16.600, el monóxido de carbono desciende de 76.400 a 70.400, y la contaminación por hidrocarburos se estabiliza en 9.400 toneladas / año*” (Guenaga Bidaurrazaga, 1989, en El País, 1 Diciembre de 1989).

activar urgentemente mecanismos para paliar esta situación, y en este sentido, en 1981 se aprobó la creación de la *Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI)* por parte de la Consejería de Industria del Gobierno Vasco. Había urgentemente que poner en marcha medidas económicas y financieras para hacer frente a este desplome que amenazaba seriamente la convivencia. Una vez creada la SPRI un sinnúmero de programas tuvieron lugar: Programa de Apoyo a la Inversión (PAI), Declaración de Zona de Urgente Industrialización (ZUR) al amparo de las instituciones europeas, posteriormente denominada ZID: Zonas Industriales en Declive; hubo que crear lo que en ese momento se conocieron como Sociedades de Capital-Riesgo para insuflar instrumentos financieros que permitieran sostener la actividad, hubo que desarrollar centros de empresas y de innovación y demás. El Decreto-Ley 9/1981 de 5 de junio dio lugar a la primera fase de la reconversión industrial y con el Decreto-Ley 8/1983 se dio lugar a la segunda; la primera tenía como finalidad apuntalar a los sectores en crisis proporcionando las ayudas necesarias, y la segunda, estaba más centrada en la determinación y ayuda a los sectores innovadores que venían a sustituir al viejo tejido industrial obsoleto.

2.4. Crisis territorial

A finales de los 70 el sistema urbano de la metrópoli bilbaína presentaba enormes disfunciones producto de dos décadas de crecimientos desbocados sobre la base de una lógica especulativa, derivados de un planeamiento incapaz de dar respuesta no sólo a las lógicas demandas ciudadanas producto de un «*urbanismo de tolerancia*», que básicamente consistía en una calificación masiva del suelo al servicio de promotores y empresas constructoras; sino de proporcionar criterios racionalizadores del espacio que dieran respuesta a las necesidades del modelo económico. Los efectos fueron doble: primero un deterioro hasta límites insospechados de la calidad de vida de los barrios⁴; segundo, un colapso del sistema metropolitano que obligó a sectores influyentes de la sociedad local a tener que intervenir para denunciar la situación de abandono de las infraestructuras metropolitanas. El colapso urbano amenazaba con estrangular la economía vizcaína ante la inexistencia de una planificación que fuera capaz de proporcionar criterios racionalizadores del espacio; hubo que

⁴ En 1975 la Asociación de vecinos de Rekaldeberri, uno de los barrios más populosos de Bilbao, publicó bajo el nombre: *El libro negro de Rekaldeberri*, un libro en el que se denunciaba de forma pormenorizada la situación de los barrios de la Villa. El mismo fue determinante en el conflicto abierto entre el Ayuntamiento de Bilbao y el movimiento vecinal que terminó con un plante generalizado de los barrios negándose a pagar las contribuciones urbanas.

echar mano de actuaciones, vía urgencia, para desatascar el enorme colapso del sistema productivo local, modificando de forma absolutamente agresiva e irracional la política de construcción de autovías urbanas, que hipotecó la vida urbana por generaciones⁵ y que posteriormente se han visto en la obligación de eliminar (viaducto de Sabino Arana).

Si a todo lo anterior le unimos el contexto político de la época, que coincidió con los momentos más duros de las acciones armadas y de la lucha contra el terrorismo, la situación de desolación y el sentimiento de abandono fluía en el ambiente. Para muestra vale un botón, en unas Jornadas sobre Participación Ciudadana en 1986 organizadas por el Ayuntamiento de la Villa en la Sala Juan Larrea, un ponente representativo del Colegio de Arquitectos Vasco Navarro reprochaba a la máxima autoridad local, al alcalde de entonces José María Gorordo diciéndole: *“No se conoce a ninguna firma de arquitectura mundial que quiera venir a construir a Bilbao...”* No vamos a decir, pasado el tiempo, que fuera premonitoria esta afirmación, pero recoge perfectamente el tenor del momento, la situación de abandono en la que se encontraba la Villa a comienzos de los 80 que daba lugar a comentarios como éste. Como expresaban en su día los representantes de la Cámara de Comercio: *“La sensación de caída vertical en el vacío, sin poder asentarse en tierra firme operada en el período 1976/79 es uno de los fenómenos más dramáticos que el país Vasco ha padecido desde muchas décadas”* (parafraseado de Mas-Serra, 2011, pág. 12).

3. LAS BASES DE LA REGENERACIÓN URBANÍSTICA DEL AMB

En este contexto de postración de la Villa, el primer lustro de los años 80, a pesar de su aparente inacción, fue un hervidero de debates, foros de discusión y mesas relacionadas con los desafíos de futuro. La conciencia de la crisis se extendió por todos los poros de la sociedad vizcaína y vasca en general. La situación calamitosa del AMB, principal núcleo industrial, llevó a un sinfín de iniciativas y propuestas; congresos como el relativo a la *Renovación Urbana de Ciudades Industriales* celebrado por iniciativa del Departamento de Urbanismo y Medioambiente del Gobierno Vasco; foros como el organizado por la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, patrocinado a su vez por la Diputación Foral y el Banco de Bilbao bajo el título: *Jornadas de Vizcaya ante el Siglo XXI*;

⁵ A través de Planes Parciales se intentará llevar adelante proyectos como: Solución Centro, Sur..., que terminarán afectando gravemente a la trama urbana, ya que en prácticamente en todos los casos se trataban de soluciones de emergencia ante el colapso al que estaba amenazado el sistema urbano metropolitano. El propio presidente de la Cámara de Comercio José M^a Madariaga se hacía eco de la necesidad de adoptar soluciones de emergencia. Años después habrá que replantear la demolición de estos “*scalextrics*” urbanos. (Comercio, 1968).

o la muestra llevada a cabo a raíz de la elaboración del PGOU titulada: *Tradición e Innovación en la ciudad moderna*, donde se mostraban algunas propuestas arquitectónicas para el Bilbao del futuro, no fueron sino un botón de muestra de la expansión de una conciencia creciente que había llegado a la determinación de que había que hacer algo para salir de la situación de impasse en la que nos encontrábamos.

Sólo se necesitaba que aquélla contara con las condiciones objetivas adecuadas. La reciente aprobación del Estatuto de Autonomía que suponía entre otras cosas poder contar con medios financieros propios, la recuperación de competencias en materia de ordenación de suelo y la urgencia derivada de la situación que determinó que el AMB fuera declarada Zona de Urgente Reindustrialización en 1985 por parte del Consejo de Ministros, todo ello, dio lugar a que el Gobierno Vasco a través del Decreto 119/1985 de 30 de abril diera autorización a la creación de la SPRI y pusiera en marcha un ambicioso plan para la regeneración del tejido industrial de la comarca metropolitana, a fin de apuntalar a las empresas que estaban teniendo serios problemas de supervivencia para atraer nuevas inversiones; el magma producto del maridaje entre la recuperación de la autonomía, las condiciones institucionales oportunas y la disponibilidad normativo-competencial fue decisivo en el comienzo del proceso de transformación. Por otra parte, las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) surgidas a partir de la transferencia de competencias en materia de ordenación territorial, de acuerdo con la Ley orgánica 3/1979 por las que a partir de ese momento el Gobierno Vasco asumió la responsabilidad en materia de gestión del territorio y que estuvieron en discusión hasta 1997, fecha en la que se aprobaron definitivamente, junto con el PGOU de la Villa, iniciado a principios de los 80 y aprobado definitivamente en el año 1994, en el que se incluyó gran parte de las reflexiones recogidas en el Plan Estratégico iniciado en 1991, constituyeron los marcos estructuradores de todo el proceso de transformación.

4. COMIENZA EL PROCESO

Nos hacemos eco de aquella famosa intuición de Carlos Marx al referirse al método de la economía política, decía así el autor: “*Lo concreto es concreto porque es la simple de múltiples determinaciones, porque es por lo tanto, unidad de lo diverso*” (Marx, 2005, pág. 301). Viene esto a cuento porque el rumbo que la Villa tomará en lo sucesivo será producto de un contexto complejo, múltiple, definidos en un horizonte incierto en el que se juntaban una mezcla de posibilidades abiertas, de reflexiones, y buena dosis de azar; este conjunto de interacciones hizo buena la idea de que el presente contiene en su seno las potencialidades de futuro.

4.1 Comprensión teórico-conceptual de la gravedad del momento. El informe de la DATAR-RECLUS: Les Villes «Européennes», determinante en la toma de conciencia

Cuando en 1989 la Oficina de Gestión y Ordenación del Territorio francesa, más conocida como DATAR-RECLUS, publicó su famoso informe titulado: *Les Villes «Européennes»*, realizado por un grupo de investigadores vinculados a la Universidad de Montpellier, y dirigidos por el profesor Roger Brunet, relativo a la situación y posición de las ciudades francesas con el resto de ciudades europeas desde el punto de vista de su posición internacional, de su papel como centros de expansión de las nuevas tecnologías y de su comportamiento demográfico, más allá de los promotores de la idea, el informe tuvo una repercusión inmediata y un efecto determinante en la toma de posición de los actores locales. Verse reflejados en el arco Atlántico, en lo que el informe denominaba el «Finisterre europeo» fue demoledor, definitivo si se quieren entender el tipo y naturaleza de los debates que van a tener lugar en los años inmediatos. El hecho además de que la publicación del informe coincidiera prácticamente (1989) con los inicios de elaboración del plan estratégico de 1991 hará que los resultados y que determinados conceptos: «*banana azul*», para referirse a las zonas sombreadas en azul que componían en ese momento lo que el informe denominaba como megalópolis, expresión de los centros de innovación y diseño; o «*finisterres*», para expresar aquellos territorios situados en las periferias afectados por situaciones de declive y degradación, fueran determinantes en el argot y en la lógica de análisis del proceso que estaba acaeciendo en el País Vasco.

Pocas veces un informe corporativo de esta naturaleza tuvo tanto eco como el que se le dio en ese momento. Del informe⁶ destacó una idea bastante precisa que enfatizaba cómo la división territorial del trabajo, concentraba las áreas de innovación en el eje territorial pujante que abarcaba desde la City londinense, se extendía por la Île de France, Randtstadt, Cuenca del Rhur, pasando por el Midi francés, para llegar hasta las regiones de Emilia Romagna y Lombardía en Italia; esta zona destacada con el nombre banana azul por el modo en que estaban dibujados los mapas dejaba detrás de sí todo un “reguero” de regiones que se veían apartadas de ese dinamismo económico y tecnológico; regiones, como en el caso de Bilbao, que se situaban en el denominado

⁶ Este informe ha sido actualizado sucesivas veces por la oficina DATAR-RECUS francesa convirtiéndose en uno de los mejores exponentes del desarrollo urbano. Una copia en PDF puede obtenerse en la siguiente dirección: <https://es.scribd.com/document/90320833/Roger-Brunet-1989-Les-villes-europeennes-RECLUS-DATAR>

Arco Atlántico, en los “finisterres”, la “espalda” del Atlántico, según propia denominación del documento, que habían perdido comba respecto a los territorios más pujantes tanto económica como socialmente⁷. Asimismo, y complementariamente con lo anterior, el informe mostraba cómo la centralidad constituía un atributo de las regiones modernas donde la importancia del *consumo colectivo*, utilizando una expresión de la época de Jean Lojkine, a través de las dotaciones de equipamientos vinculados a la cultura y al ocio, había pasado del ámbito del Gasto al de Inversión. La constatación empírica en el documento, a través de una serie de indicadores relativos a la estrecha correlación entre disposición de equipamientos culturales de primer nivel y la presencia de sectores de actividad avanzada, generó una conciencia en el caso de Bilbao, de que la recuperación del tejido productivo y la revitalización de la ciudad pasaban por la Cultura (con mayúsculas) y por los equipamientos; esta cuestión acabó plasmándose en el plan estratégico bajo el epígrafe: centralidad cultural.

4.2. Las instituciones públicas lideraron el proceso

Al comienzo de este artículo nos referíamos al «efecto Bilbao», como un proceso iterativo que es posible aplicar por doquier, y sobre el que justificar cómo la arquitectura de autor, icónica, puede «per se» proceder a la transformación de ciudades en declive o de entornos degradados. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, este tipo de comprensión de lo acaecido en Bilbao durante el período que oscila aproximadamente desde finales de los 80 hasta los primeros albores del siglo XXI, ha tenido como contrapartida un verdadero ocultamiento de la dimensión de lo sucedido.

Lo primero que hay que decir a este respecto es que la singularidad de Bilbao como propuesta de transformación urbanística exitosa, no nace de la espectacularidad de su arquitectura y demás, no quiere decir esto que no haya ayudado, sino de la articulación institucional de la gestión del mismo. A este

⁷ Les «finisterres», dos à l'Atlantique. Il est frappant de constater de l'Europe est vide, vide en tous cas de villes des premier rangs. Tout se passe comme si ces rivages, qui jadis n'ont vécu qu'en fonction du grand large, oubliant parfois où se trouvent leurs vrais commanditaires, sont visiblement dépendants de ce qui passe à l'est, dans la mégalopole même (...) Plus d'une a compris que les choses sérieuses se passent en arrière et, se tournant 180°, exige des liaisons moderne avec le «centre». (*Los «finisterres», el dorso del Atlántico. Es sorprendente ver como esta zona de Europa está vacía, vacía en cualquier caso de ciudades de primer nivel. Todo sucede como si estos territorios que alguna vez vivieron en términos de mar abierto, ahora se encontraran altamente dependientes de lo que está sucediendo en las zonas orientales, en las propias megalópolis (...) Más de uno se ha dado cuenta de que las cosas serias están sucediendo en otro lugar y están girando 180 °, estos territorios necesitan conexiones modernas con el «centro»*). Sacado de (Brunet et al., 1989, página 11) .

respecto, lo primero que hay que decir es que, a diferencia de otros modelos, la transformación metropolitana es un proceso liderado por *las instituciones públicas*, no sólo desde el punto de vista de su formulación o diseño, sino de su gestión y ejecución. A diferencia de lo que muchos manuales de planificación sostienen respecto al papel de la iniciativa privada y de su eficacia, éste estuvo muy por debajo de las expectativas iniciales; incluso a pesar de que en el propio plan estratégico se insistía en la necesidad de coordinación público-privada. Muchas operaciones fracasaron, o fueron a remolque ante la inhibición o reticencias mostradas por el sector privado, y sólo cuando las expectativas de beneficio fueron muy claras se sumaron a determinados proyectos⁸. Entre otras cosas, esto sucedió por una razón perfectamente comprensible, la crisis había dejado a la metrópoli bilbaína en una situación de obsolescencia, luego, es perfectamente entendible que las expectativas de nuevas inversiones y demás fueran una quimera; sólo el impulso de las instituciones recién constituidas podían “tirar del carro”.

Conviene insistir en la idea del liderazgo ejercido por las instituciones públicas, porque a diferencia de toda una corriente de pensamiento estratégico de corte liberal que establece un reparto de papeles en la planificación estratégica: iniciativa privada, sinónimo de eficiencia y agilidad; y pública, de ineficiencia y corrupción; Bilbao demostró todo lo contrario. Es verdad que durante esa etapa hubieron muchos *cantos de sirenas*⁹, pero no es menos verdad, tal y como se muestra en la Tabla 2, que el ritmo de actuaciones de todo tipo fue frenético.

Sólo la acción ordenadora por parte de los poderes públicos podía solventar el inmenso caos en el que estaba sumido el área metropolitana, ocupada de forma absolutamente caótica por parte de la iniciativa privada; tal y como afirma Elías Más-Serra: “*la situación del Área Metropolitana de Bilbao era poco menos que caótica. Además de la crisis, subsistían muchos de los males anteriores que habían dado lugar a situaciones conflictivas en diversas materias. Era el caso de*

⁸ Ejemplos de esta falta de dinamismo del sector privado son, entre otros, los proyectos fallidos de remodelación de la Estación de Abando, la ampliación de la torre del BBVA de la Plaza Circular e, incluso el traslado de la propia sede de Iberdrola a la Torre Pelli de Abando. En todos ellos, la falta de expectativas derivadas de la depresión del mercado inmobiliario orientado a empresas de servicios avanzados, hicieron, en unos casos, abortar operaciones, como en el proyecto de James Stirling y de Michael Wilford en el caso de la estación intermodal de Abando; y en otros, retrasar determinadas operaciones hasta que las condiciones urbanísticas lo posibilitaran.

⁹ Hubo unos momentos que a Bilbao se la conoció como la «ciudad de las maquetas», por las innumerables maquetas de proyectos fallidos habidos en un momento de efervescencia en la opinión pública local ansiosa de cambio; pero no es menos verdad que durante el período 1980-2010 se ejecutaron más de 120 proyectos urbanísticos, muchos de ellos de una envergadura considerable, tal y como se recoge en la Tabla 2.

Tabla 2. Detalle de algunas de las actuaciones urbanísticas llevadas a cabo en Bilbao en el período 1980-20110 (aproximadamente)

FECHA	ACTUACIÓN URBANÍSTICA
1980-2010	• Plan de saneamiento integral de la ría
1987	• Inicio Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (PGOU)
1991	• Creación de Bilbao-Ría 2000 & Bilbao Metrópoli 30
1991	• Comienzo del Plan Estratégico de Bilbao
1991	• Inicio de la ampliación del puerto exterior del Abra de Bilbao
1992	• Aprobación definitiva del Plan Estratégico de Bilbao
1993-94	• Formulación del Master Plan de Abando-Ibarra
1994	• Inauguración del Metro de Bilbao ideado por Norman Foster
1996	• Inauguración del Aeropuerto de Bilbao
1997	• Inauguración del Museo Guggenheim de Frank Gehry
1999	• Inauguración del Palacio Euskalduna de Congresos de Francisco Soriano
2004	• Inauguración del Bilbao Exhibition Center de Barakaldo
2008	• Inauguración Torres de Arata Isozaki
2010	• Inauguración del edificio de la Alhóndiga-Iñaki Azkuna realizado por Philippe Stark
2011	• Creación del Master Plan de Garellano realizado por Richard Rogers
2012	• Inauguración de la Torre Pelli, sede de Iberdrola
...	...
MÁS DE 120 PROYECTOS EN 20 AÑOS APROXIMADAMENTE	

Fuente. Bilbao-Ría, 2000

la promiscuidad de usos, la pésima estructuración del sistema de transportes y, sobre todo, importantes efectos sobre el medio ambiente”(E. Mas-Serra, 2011, pág. 41). Consecuentemente, en este contexto sólo un tratamiento integral liderado desde las instituciones públicas podía sacarnos de este marasmo.

4.3. La gestión, clave en el éxito de la transformación.

Además del deseo y de la imperiosa necesidad, la transformación de Bilbao exigía unas condiciones de viabilidad difíciles de alcanzar, en un momento en el que a la difícil situación económica ya descrita se le unía una situación polí-

tica fuertemente tensionada por diversos flancos: una institucionalización política incipiente deseosa de hacer, pero fragmentada y dividida políticamente en diversas instancias políticas de corte ideológico muy distinto, donde la tensión entre las fuerzas nacionalistas vascas y las de ámbito estatal se hacía sentir con toda su fuerza, y donde a todo ellos se sumaba el dramatismo de la lucha armada de ETA en uno de los momentos más duros. Las consecuencias más notables de todo ello, entre otras, fueron: una huida de inversiones; y sobre todo, un deterioro internacional de la imagen del AMB de proporciones descomunales.

Al grado de dificultad del escenario hay que añadirle la proveniente del tensionamiento de una realidad profundamente fragmentada tanto desde el punto de vista de la propiedad del suelo sobre el que había que intervenir, como de la dificultad política de un proceso dividido entre fuerzas de diverso signo. Todo ello exacerbado por el dramatismo con el que los acontecimientos del País Vasco se estaban desarrollando, de fuerte enfrentamiento. Por último, y no de menor importancia, había que poner en marcha un proceso de transformación (a diferencia de otros) en el que no había comprometido ningún tipo de inversiones, y donde el único activo con el que podía contarse era la cesión de suelo a expensas de su revalorización y posterior venta.

Consecuentemente, sólo la posibilidad de establecer acuerdos entre diferentes podía desatascar este impasse y poner en marcha el proceso de revitalización de suma cero, en el que la ejecución de unos proyectos iban a financiar otros; el resultado sólo podía ser: desarrollar un proyecto de revitalización sustentado sobre la centralidad, a partir de la obtención de plusvalías urbanas; las actuaciones de regeneración de unos suelos que tenían un alto potencial derivado de su localización y centralidad harían el resto (se suponía).

De acuerdo con la filosofía del proyecto, era muy importante articular herramientas de gestión para que el proceso de transformación fuera efectivo, y para ello, se adoptó un esquema de gestión que partía de los siguientes principios:

- a) Había que conseguir un alto grado de consenso entre los grupos de interés representados respecto a la propiedad del suelo fuertemente fragmentada entre instancias políticas controladas por fuerzas que contendían fuertemente por liderar el proceso. Conviene señalar al respecto, que gran parte del suelo objeto de intervención pertenecía a la Autoridad Portuaria, a empresas públicas vinculadas al Ministerio de Industria: Euskalduna, Altos Hornos de Vizcaya, en definitiva, al Gobierno central; otra parte era dependiente de la Diputación Foral de Bizkaia o del Gobierno Vasco y donde la presencia de la iniciativa privada apenas lle-

gaba al 10%. Lo específico del caso de Bilbao es que no era una contraprestación público-privada según los esquemas clásicos que pueden resolverse según criterios de mercado, sino pública-pública donde los criterios de contraprestación entre las fuerzas políticas se situaban en el ámbito del liderazgo y control del proceso. Consecuentemente, el hecho de adoptar fórmulas jurídicas societarias constituyó un éxito rotundo ya que desactivó el potencial de conflicto entre las fuerzas políticas en escena.

- b) Había que establecer un principio de división de funciones que permitiera por una parte, constituir un “paraguas” institucional que albergara a distintos sectores de la sociedad en la participación y diagnóstico estratégico, y al mismo tiempo, para la promoción y marketing del Plan; en este sentido, la Agencia Bilbao-Metrópoli30 se constituyó en Foro de análisis, discusión y promoción del Plan. Y, por otra parte, la división de funciones exigía crear una sociedad ad hoc capaz de gestionar todo el proceso, consecuentemente se crea Bilbao-Ría 2000 que, tal y como se recoge en la propia memoria de la sociedad: *“Conseguido el compromiso de todas aquellas Instituciones y empresas públicas, el 19 de noviembre de 1992 se constituyó BILBAO Ría 2000, S.A. con un capital social, totalmente desembolsado, de 300 millones de pesetas. Se trataba de una Sociedad Anónima de capital público en la que la Administración Central y las Instituciones Vascas participaban en igualdad de condiciones y que iba a servir para coordinar y ejecutar los primeros proyectos...”* (Sacado de E. Mas-Serra, 2011, pág. 44), va a constituirse en la agencia de desarrollo prevista de competencias urbanísticas efectivas.
- c) Por último, era necesario establecer un puente entre la planificación estratégica y la legal. Es de sobra conocido cómo gran parte de los proyectos de planificación estratégica fracasan porque cada una va por su lado. En el caso de Bilbao, una de las cuestiones clave que posibilitó la transformación fue que el PGOU iniciado en 1988, cuya aprobación definitiva se realizó en 1997, fue incorporando la mayor parte de las determinaciones y acciones estratégicas recogidas en el Plan Estratégico de Revitalización del 91. La incardinación entre las dos figuras de planeamiento: una indicativa, estratégica que estableció el esquema de prioridades; y la otra, legal, normativa, que recogió y desarrolló los proyectos en cursos fue determinante. Dicho de otra forma, el compromiso entre los actores institucionales fue clave en el éxito de la operación.

5. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

Bilbao Metrópoli-30: para la planificación, estudio y promoción del AMB

El 9 de mayo de 1991 se instituía la Asociación “*Bilbao Metrópoli-30*” como una asociación orientada a la realización de proyectos de planificación, estudio y promoción dirigidos hacia la recuperación y revitalización del Bilbao Metropolitano. Entre las funciones asignadas a esta agencia de desarrollo se contemplaban las siguientes:

- a) En primer lugar, se ocuparía de impulsar la realización y puesta en práctica el Plan Estratégico de Revitalización del Bilbao Metropolitano de 1991.
- b) En segundo lugar, BM-30 se encargaría de desarrollar aquel conjunto de actuaciones emanadas del Estratégico, orientadas a reforzar la imagen externa del AMB.
- c) En tercer lugar, se contemplaba específicamente la responsabilidad de realizar los estudios necesarios a fin de profundizar en el conocimiento de la problemática metropolitana y de las acciones a llevar a cabo. Y,
- d) Por último, trataría de promover la cooperación entre el sector público y el sector privado, concitando un foro de discusión y diálogo para el establecimiento de las determinaciones para la mejora del AMB a que diera lugar.

En definitiva, todas las funciones de análisis, representación y participación se concitaron entorno a esta asociación que adoptó una forma societaria para facilitar su función.

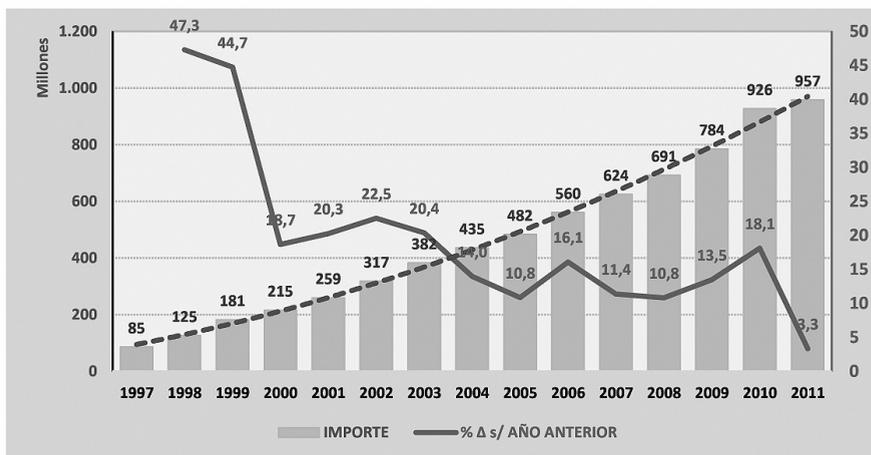
Bilbao R a 2000: Agencia de Revitalización dotada de competencias urbanísticas

El contrapunto desde el punto de vista de la gestión, fue la creación de la Agencia de Revitalización Bilbao R a 2000, no tanto por el tipo de actividad que desarrolló, centrada en la gestión urbanística, en la cesión, urbanización, acondicionamiento y venta de los suelos una vez urbanizados, cuanto por la forma que adoptó y los compromisos que se establecieron para su funcionamiento.

Bilbao R a 2000 adoptó una forma societaria, estaba participada en su Consejo de Administración, por una parte, por diversas entidades dependientes del Gobierno estatal: SPES (25%), Autoridad Portuaria (10%), RENFE (10%) y FEVE (5%); y por la otra, de entidades comunitarias y locales: Gobierno Vasco (15%), Diputación Foral de Bizkaia (15%), Ayuntamiento de Bilbao (15%) y Ayuntamiento de Barakaldo (5%). Como se puede apreciar, un esquema Fifty-

fifty, en régimen de reciprocidad. Asimismo, se adoptó el acuerdo de tomar las decisiones por consenso unánime, consecuentemente, a pesar de la diversidad política de los intereses representados y de las instancias administrativas en liza, BR2000 fue capaz de contrarrestar las tensiones políticas y dar a sus actuaciones un cariz eminentemente técnico. Este detalle aparentemente insignificante, desde nuestro punto de vista, explica gran parte del éxito cosechado en su actividad. La agilidad derivada de su formulación como sociedad anónima hizo el resto y explica la frenética actividad durante el periodo. La sociedad se constituyó en noviembre de 1992 con un capital social de 300 millones de pesetas, y su función consistía básicamente en: a) ser titular de la cesión de terrenos por parte de los accionistas; b) obtener la calificación urbanística del ayuntamiento correspondiente; c) invertir en la urbanización y posteriormente proceder a la venta; y por último d) reinvertir las plusvalías obtenidas de la venta de los suelos urbanizados en otros proyectos. Consecuentemente, toda la actividad de revitalización operaba sobre un presupuesto implícito, *el modelo sólo funcionaba sobre la base de un mercado inmobiliario al alza donde la centralidad y características del suelo objeto de revitalización, actuaban como mecanismos que proveían los ingresos suficientes para el desarrollo del plan*. El proyecto resultante sólo podía operar sobre el supuesto de la centralidad metropolitana. Consecuentemente con esta filosofía, el esquema de inversiones durante el período fue el siguiente:

Gráfico 1. BR2000. Valor total acumulado de las actuaciones urbanísticas en el AMB realizadas durante el período 1997-2008. Porcentaje de incremento sobre el año anterior ($\Delta\%$)



Fuente: Bilbao Ría 2000

Por otra parte, las actuaciones llevadas a cabo durante estos años abarcaron un espectro relativamente grande de actuaciones de todo tipo, tal y como aparece en la Tabla 3 que a continuación aparece:

Tabla 3. BR2000. Volumen de obra ejecutada por Áreas y Tipo, 1992-2012

ZONA	CARACTERÍSTICAS	%
Abandoibarra	Actuación sobre el espacio central. Grandes equipamientos: Museo Guggenheim, Torre Pelli, Palacio de Congresos, Nueva vivienda...	19%
Ametzola	Regeneración urbana, zonas verdes, equipamientos locales	8%
Barakaldo	Proyecto URBAN regeneración espacios degradados,	17%
Basurto-San Mamés	Actuación sobre el espacio central: integración Escuela de Ingenieros, Intermodal, Campo de San Mamés, Promoción Vivienda nueva	33%
Bilbao la Vieja	Regeneración urbana: Plan de Rehabilitación del Casco Viejo	2%
Infraestructuras ferroviarias	Integración infraestructuras ferroviarias en le trama urbana	3%
Variante Sur	Construcción de infraestructuras viarias	11%
Otras Obras Bilbao	Otras actuaciones diversas	7%
TOTAL		100%

Fuente. Bilbao Ría, 2000

6. ¿BILBAO, UN PROCESO A IMITAR? ¿QUÉ APORTA A LA REFLEXIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES?

No cabe duda que a estas alturas, transcurridos más de 25 años desde los comienzos del proceso, nadie duda de la transformación operada en el área metropolitana bilbaína. Idénticamente, del hecho de que ha supuesto en la historia moderna de la Villa un antes y un después, hasta el punto de que ha recibido numerosas distinciones tanto nacionales como internacionales¹⁰. No se trata

¹⁰ En el momento en que se escribe este artículo acaba de publicarse la noticia de que Bilbao ha sido declarada *Bilbao, la mejor ciudad de Europa de 2018* por la Academia de Urbanismo en competencia con Viena (Austria) y Liubliana (Eslovenia) en una gala celebrada en Londres. Una más de las diversas distinciones internacionales recibidas en los últimos años: Bienal de Venecia, 2004 o Exposición de Shanghai, 2010 (Reviriego, 2018).

sin embargo de hacer una elegía al proceso transcurrido, es más, nos atreveríamos a decir que la admiración suscitada desde el exterior y que ha sido plasmada en ininidad notas de prensa y bibliografía al efecto, en gran medida, ha sido exagerada. Desde dentro, nos ha parecido que muchos de los juicios laudatorios sobre el proceso (no seremos nosotros, desde instancias locales quienes quitemos mérito a lo ocurrido) han sido en diversas ocasiones exagerados, deslumbrados por el brillo y el asombro de las actuaciones arquitectónicas habidos. Creemos en este sentido, que en algunas ocasiones han terminado obnubilando el juicio, dado que han estado guiados por un exagerado sobredimensionamiento de las cualidades formales de determinadas actuaciones arquitectónicas, pero, al mismo tiempo, han ocultado la verdadera naturaleza del proceso transcurrido, mucho menos visible a primera vista, aunque desde nuestro punto de vista ha sido el verdadero artífice del cambio operado. Vayamos por partes.

6.1. El difícil equilibrio Producción-Consumo como soporte de la lógica territorial

Desde una perspectiva reflexivo-crítica general, conviene señalar que el AMB, desde el punto de vista territorial ha desplazado el centro de gravedad del binomio Producción-Consumo. Gran parte de la estrategia del Bilbao metropolitano desde la puesta en marcha del Plan Estratégico de 1991, ha consistido en la puesta en valor del área acentuando las actuaciones orientadas a aumentar el grado de atracción a fin de competir con otras áreas de similar nivel. Esto, ha supuesto realizar un esfuerzo en la construcción de equipamientos de primer nivel: Palacio Euskalduna, Guggenheim, BEC..., a fin de hacer de la misma un área tractora de nuevas inversiones. Consecuentemente, haciéndonos eco de la división weberiana: Producción-Consumo; o lo que es lo mismo, al equilibrio: ciudad de productores versus ciudad de consumidores, podemos decir que ésta última ha salido ganando. Dicho de otra forma, Bilbao se ha transformado poderosamente desde la lógica del Consumo, tanto individual como colectivo, pero no lo ha hecho en la misma medida desde la lógica de la Producción: el *Central Business District* (CBD) ha dejado paso en gran medida al *Leisure Business District* (LBD).

Dicho de otro modo, asumiendo la clasificación weberiana de ciudades y su protagonismo en la división territorial del trabajo según la lógica: producción-consumo-intercambio y gestión, Bilbao ha ido perdiendo potencia como centro de producción y afianzando su papel en el ámbito del consumo. En este sentido, si nadie dudaría de que el Bilbao del Ensanche de finales del XIX, principios del XX, fue una «mini city» al servicio de la producción, y que su con-

cepción, diseño y estructura, se concibieron para albergar las principales funciones de la metrópoli, (el Ensanche se concibió para albergar la función de gestión financiera y de control de todo el sistema productivo en una división funcional del espacio representado por ambos márgenes de la ría, tal y como Ricardo Bastida concibió el AMB antes de la guerra civil y que enunció en su famosa conferencia de 1928); pues bien, esta concepción de centralidad sustentada sobre la lógica de la gestión de la producción, tradicional de Bilbao, ha sido sustituida por otra vinculada al consumo, que, a nuestro juicio, está estrechamente vinculada al nuevo papel asignado a los equipamientos en la sociedad avanzada y que está contenida implícitamente en la idea de *centralidad cultural*.

Existen innumerables ejemplos que ratifican esta afirmación, pero los más evidentes son: a) por una parte, aquéllos relacionados con la constricción del mercado inmobiliario de oficinas (a diferencia de residencial) por los que diversas actuaciones urbanísticas no pudieron llevarse a cabo (proyecto Renfe de Wilford & Stirling) ante la falta de demanda solvente, o aquéllos otros que estando contemplados no se realizaron en los términos que estaban previstos al inicio (Torre Pelli); y b) por la otra, aquéllos otros relacionados con el impacto que está teniendo el turismo cultural, bajo la égida de los grandes equipamientos construidos, tanto en el sector comercial como de hostelería y actividades afines. Un detalle de esto queda reflejado en la reciente revisión de las ordenanzas municipales para tratar de *frenar* la implantación de actividades de hostelería tanto en el Casco Viejo como en el Ensanche. De la misma forma que Miguel de Unamuno vio al «Bilbao de los viejos escritorios» (refiriéndose al Bilbao mercantil) ser sustituido por el Bilbao de los humos, de las factorías y de la clase trabajadora (Bilbao industrial), hoy estamos asistiendo al Bilbao «*fashion*», como expresión del triunfo de la lógica del consumo (cultural, gastronómico, de ocio...) vinculado a las nuevas tendencias emergentes.

Si la revitalización ha sido suficiente para revertir el proceso de declive en el que estaba inmersa la metrópoli, no lo ha sido en igual medida para transformar el tejido productivo y sustituir al viejo tejido industrial, que tenía una fuerte implantación local, por otro similar propio de una economía de servicios avanzados, tal y como se establecía en el Plan Estratégico de 1991. Esto ha puesto de manifiesto que la transformación urbanística es condición necesaria para la revitalización metropolitana pero no suficiente, se necesita inyectar al sistema de nuevos dinamismos vinculados a la incorporación de nuevos sectores económicos y de innovación.

Paradójicamente, frente a determinados discursos dominantes de carácter liberal, Bilbao ha mostrado un importante desfase entre el esfuerzo realizado por las instituciones públicas y la respuesta de la iniciativa privada (salvo excep-

ciones), que ha funcionado más en términos de rentabilidad a corto plazo que a medio y largo plazo. Hoy es el día que comparativamente a los inicios de la crisis, Bilbao adolece de un tejido productivo que posea la capacidad decisional que tenía. El modelo industrial agotado no ha sido sustituido por otro con capacidad de atracción, sólo la determinación política ha permitido poner en marcha distintas iniciativas empresariales, pero, desde nuestro punto de vista, falta el suficiente «punch» por parte de la iniciativa privada, lo cual se ha traducido en un tejido económico altamente dependiente del exterior, hasta el punto de que problemas de deslocalización y de ausencia de iniciativas empresariales lastran y dificultan la terciarización definitiva. Así se expresaba en el año 2006, en época de bonanza económica, el Diputado de Promoción Económica: *“Euskadi vive un «goteo» de deslocalizaciones, de empresas multinacionales que deciden cerrar sus fábricas y trasladarlas a otros países con menores costes de producción. La deslocalización responde a la globalización y necesita, según los agentes sociales y los economistas, nuevas soluciones y anticiparse”* (Gómez Damborenea, El País, 24/9/06).

6.2. La descentralización no exenta de compromiso político como base del éxito de la transformación

Centralización/descentralización de los modelos decisionales en materia de ordenación del territorio y de impulso a las políticas urbanas, son los extremos de un binomio que han desparramado ríos de tinta en los diferentes manuales de planificación. Viene la anterior a cuento porque desde nuestro punto de vista la transformación de Bilbao ha puesto de manifiesto la eficacia que tienen los modelos descentralizados como instrumentos de transformación, frente a los más centralizados.

Quizás porque veníamos de una concepción territorial donde el esquema legal estaba pensado y concebido como toda una arquitectura piramidal: Directrices, Plan Territorial Parcial, planeamiento municipal..., a fin de proporcionar estabilidad y orden competencial; pero, lo cierto es que la ordenación territorial en ese momento chocaba con la cruda realidad, y estaba necesitada de un esquema mucho más flexible, adaptado a las exigencias de unas transformaciones que, en ese momento, se antojaban no sólo necesarias, dramáticas añadiríamos.

Básicamente, el modelo Bilbao muestra cómo la estrategia de transformación constituyó una experiencia global en la que la política industrial de entonces estuvo soportada y ampliada en la planificación territorial, y donde se invo-

lucraron todos los niveles administrativos: gobierno central, autonómico y local, sobre la base de una serie de compromisos flexibles que se fueron incorporando a lo largo del desarrollo del planeamiento, tanto territorial como municipal. La capacidad financiera otorgada por el Estatuto hizo el resto.

Posiblemente porque, como suele decirse: «*hubo que hacer de la necesidad virtud*», y en un contexto de depresión económica y social como aquél no había otra opción, es lo que explica que, por una parte, los compromisos alcanzados en materia de cesión de suelo y, por la otra, de gestión institucional del proceso, fueran determinantes en el resultado. Ya se ha mencionado cómo las decisiones orientadas a eliminar los protagonismos políticos de las diferentes fuerzas garantizaron el éxito de la operación; pero, añadimos nosotros, la adopción de un esquema flexible de planeamiento en el que fueron incorporándose gran parte de las determinaciones establecidas en el plan estratégico, no fueron menos importantes.

En este esquema: descentralización versus centralización, hoy, desde la atalaya que proporciona el tiempo transcurrido, puede decirse que la transformación de Bilbao ha mostrado la superioridad de aquellos proyectos que han dependido de las instituciones autonómicas y locales. Todavía hoy quedan por resolver los proyectos dependientes de instancias superiores: proyecto del TAV, cuyos primeros bocetos se dibujaron en los años 80, lo mismo sucede con el acceso del puerto a la meseta por parte de Renfe, en la actualidad en proceso de desarrollo.

No es de extrañar que, a pesar de las reticencias de inicio, por parte de la población metropolitana, la colmatación del proceso en los plazos más o menos previstos dejó una impronta de satisfacción que se tradujo en un aumento de la legitimidad de las instituciones públicas como responsables de los proyectos. Tal y como el observatorio urbano de Bilbao muestra una y otra vez el grado de confianza institucional de la población residente es tremendamente alto.

7. LAS LIMITACIONES DEL MODELO BILBAO

Una de las críticas más grandes realizadas en los últimos años al modelo Bilbao ha sido la de haber propiciado un modelo especulativo que, al fin y a la postre, ha desembocado en una propuesta de ciudad elitista (Vicario, Manuel, & Monje, 2003), (Guasch, Zulaika, & Cardenas, 2007), (Esteban, 2000). Para estos autores, por una parte, el hecho de que la compra/venta de suelo se haya convertido en un valor de cambio, ha creado una dinámica fuertemente especulativa que ha afectado negativamente a los sectores más vulnerables, reforzando un concepto de ciudad profundamente elitista en detrimento de otras

alternativas posibles. Si a esto unimos la idea de la centralidad cultural con su énfasis en el papel de los equipamientos culturales como tractores de inversiones y actividades, el efecto resultante, para los autores citados, sólo podía ser uno: la centralidad como criterio de diferenciación residencial y social. De ahí la utilización de conceptos como gentrificación y similares para referirse a lo acaecido en la Villa. Como afirman Monge y Vicario: "*Thus, from the very first, urban regeneration strategies concentrated on the physical and economic restructuring of the downtown area, relegating to lower priority other districts which, although they had deteriorated and were in need of investments, did not offer the same «opportunities»*" (Vicario, Manuel, & Monje, 2003, opus cit. pág. 2387).

Ya se ha expresado más arriba que el modelo Bilbao no tenía inversiones comprometidas, excepto las estrictamente programadas, y que la cesión de suelo era la moneda de cambio de todo el proceso. Consecuentemente, todo el modelo de regeneración y transformación urbana pivotaba sobre la obtención de plusvalías como instrumento para la regeneración. Consecuentemente, en «stricto sensu» podríamos decir que los autores citados tienen razón, o dicho de otra forma, la transformación urbanística de Bilbao no se ha realizado al margen del mercado, y más concretamente de un mercado en expansión.

Ahora bien, el problema en estas cuestiones radica en el margen de maniobra con el que opera el mercado; es decir, en la naturaleza de los agentes representados, en los objetivos del proyecto, y, por supuesto, en las consecuencias derivadas de la capacidad de intervención pública en ese mercado. Es aquí donde diferimos de los autores anteriores al presentar el modelo Bilbao como un proyecto de corte neoliberal al servicio de un objetivo meramente especulativo. Como no puede ser de otra forma, a los proyectos urbanísticos de transformación les pasa lo que a los modelos socioeconómicos, se trata de modelos sustentados sobre la lógica del mercado, pero no en todos ellos la capacidad de maniobra de éste es la misma; en unos casos, se trata de economías sociales donde el grado de intervención pública es medio-alto, y en otros, por el contrario, de economías apenas intervenidas y donde la autonomía del mercado es prácticamente total.

En el caso que nos ocupa sucede lo mismo: no es igual, desde el punto de vista de la apropiación de plusvalías y de la lógica subyacente, la transformación de los docklands londinense en la época de Margareth Thatcher de inspiración y naturaleza profundamente liberal, con lo acaecido en Bilbao en donde la intervención pública ha sido determinante, por poner dos ejemplos contrapuestos; y sin embargo, ambos tienen al Mercado como telón de fondo de la renovación urbanística. El abanico de modelos al respecto es muy grande en función del menor/mayor grado de intervención pública, de las consecuencias

Tabla 4. ABANDOIBARRA (ESPACIO CENTRAL). Distribución de la superficie según Grandes Tipos de Usos:

TIPOS DE USOS S/CLASIFICACIÓN	M ²	% S/TOTAL
Viviendas	97.000	27,7
Oficinas	64.000	18,3
Comercial	33.000	9,4
Equipamiento educativo	11.000	3,1
Otros equipamientos	19.000	5,4
Espacios libres	126.000	36,0
TOTAL ABANDOIBARRA	350.000	100,0

Fuente. Bilbao Ría 2000. Anuario 2009

derivadas desde el punto de vista de la apropiación de plusvalías, y de su impacto en el conjunto de la ciudad. En este sentido, tomando como referencia los datos disponibles por la propia Agencia de Desarrollo Bilbao Ría 2000 tenemos: Los datos muestran que siendo cierto que el espacio residencial destinado a vivienda libre representa el 27,7% de la superficie total, dado el mercado al alza existente en ese momento, la superficie destinada a diferentes equipamientos y zonas libres es relativamente importante. ¿Qué se desprende de todo ello? Desde nuestro punto de vista:

En primer lugar, que la centralidad es un atributo intrínseco al valor de localización, y que inevitablemente actúa al alza como factor de presión estructural del mercado, del cual es muy difícil sustraerse. Esto significó que en la medida que la desindustrialización generó la existencia de una oferta limitada de suelo vacante bien localizado, era muy difícil sustraerse a esta dinámica. Consecuentemente la oferta de suelo residencial constituyó el mecanismo principal de obtención de plusvalía.

En segundo lugar, que no obstante lo anterior, el liderazgo público a través del planeamiento permitió establecer un compromiso entre los intereses de la iniciativa privada y pública. La creación de equipamientos, la liberación de suelo en ambos márgenes de la ría y la existencia de una superficie nada desdeñable (36% del total) destinada a zonas verdes y espacios libres en un área de oportunidad como la de Abandoibarra así lo atestiguan. Y,

En último lugar, que el modelo sirvió para abordar operaciones en el resto de la Villa que, de otra forma, habrían sido de difícil ejecución, tal y como se puede apreciar:

Tabla 5. Volumen de obra llevada a cabo por Bilbao Ría 2000 según zonas y tipo, 1992-2012. Porcentaje que representan cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el conjunto de la actividad regeneradora

ÁREA	CARACTERÍSTICAS	%
ABANDOIBARRA	Acondicionamiento del Centro mediante la construcción de Equipamientos: Palacio Euskalduna, Guggenheim, Rectorado Universidad, Biblioteca..., urbanización ambas márgenes de la ría, Construcción viviendas, zonas verdes sobre una superficie aproximada de 350.000 m ² .	19%
AMETZOLA	Remodelación y traslado de la playa de RENFE, regeneración entorno urbano del barrio Rekaldeberri, Construcción de Estación FEVE, Oferta vivienda Residencial, Construcción del parque. Superficie aproximada 110.000 m ² .	8%
BARAKALDO	Plan URBAN. Acondicionamiento, urbanización terrenos de Altos de Vizcaya. Urbanización zona de Lasasarre. Oferta residencial, equipamiento deportivo. Cubrimiento de la línea del ferrocarril de RENFE. Eliminación de barreras y mejora del viario. Superficie 600.000 m ² .	17%
BASURTO – SAN MAMÉS	Soterramiento de la línea férrea de Feve desde la glorieta de Gordóniz hasta las inmediaciones del barrio de Santa Ana y consiguiente eliminación de la barrera urbana actual. Renovación de 2,5 Km. de vías. Supresión del paso a nivel de la calle Masustegui. Construcción de la nueva estación subterránea frente al hospital de Basurto. Esta operación incluyó también el traslado a Miribilla de las instalaciones de la Policía Municipal y los Bomberos que se encontraban ubicadas actualmente en Garellano. La zona ocupada por estos servicios se destinará a la construcción de 1.120 viviendas, la mitad de ellas protegidas. El cupo de viviendas protegidas se encuentra ya en fase de construcción. Construcción nuevos accesos a Bilbao. Soterramiento línea de mercancías de FEVE.	33%

ÁREA	CARACTERÍSTICAS	%
BILBAO LA VIEJA	Plan de Regeneración, en colaboración con el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia. BILBAO Ría 2000 ha colaborado en esta iniciativa mediante el desarrollo de varios proyectos de regeneración urbana, dirigidos a mejorar zonas concretas y a mitigar el aislamiento físico del barrio. <i>Los fondos que BILBAO Ría 2000 destinó a actuaciones en Bilbao la Vieja provinieron de los excedentes económicos obtenidos en Abandoibarra.</i> (el énfasis es nuestro)	2%
INFRESTRUCTURAS FERROVIARIAS	Variante Sur Ferroviaria. Cubrimiento y urbanización de la trinchera ferroviaria de mercancías a lo largo de la Avenida del Ferrocarril a través de los barrios de Basurto, Rekalde y el Ensanche. La operación Variante Sur ha permitido recuperar para Bilbao los paseos al borde de la Ría y, simultáneamente, ofrecer un excelente servicio de transporte a la zona Este/Sur de la ciudad que queda conectada con el centro y con todo el área metropolitana	3%
VARIANTE SUR	Mejora accesos a Bilbao mediante la remodelación de la variante sur y modificación de la accesibilidad.	11%
OTRAS OBRAS	Actuaciones dispersas	7%
TOTAL ACTUACIONES BILBAO RÍA 2000		100%

Como puede apreciarse en la relación de actuaciones emprendidas por la Sociedad de Regeneración Pública Bilbao Ría 2000, se trata de actuaciones de diverso tipo al servicio de la regeneración integral de la Villa, algo más que una «*dis-culpa*» al servicio de un proyecto de carácter especulativo.

8. CONCLUSIONES: A PROPÓSITO DEL SIGNIFICADO DEL «EFECTO BILBAO»

Tal y como se ha dicho al comienzo de este artículo, mucho se ha escrito sobre el «efecto Bilbao», sobre todo a raíz de la irrupción del Guggenheim-Bilbao en la escena internacional. Para una ciudad media como Bilbao la valoración de su impacto ha sido considerada como una mezcla entre suerte y oportunidad. Lo cierto es que, como ya se ha dicho también, las opiniones en torno a su

significado e importancia han oscilado entre una aceptación un tanto acrítica nos atreveríamos a decir, y un rechazo sustentando en la mayoría de las ocasiones en razones más ideológicas que analíticas. Unos han intentado adaptar, al precio que fuera, el modelo Bilbao, desconociendo los entresijos del mismo; otros, han huido acríticamente también arguyendo prejuicios en vez de razones justificadas. No creemos, sin embargo, una exageración decir que la transformación de Bilbao ha tenido más aceptación en la opinión pública internacional que en la local.

En la opinión pública local, el escepticismo generalizado mantenido hasta hace muy pocas fechas en determinados sectores de la sociedad, ha dejado paso a un optimismo generalizado respecto al papel, significado y proyección de la ciudad. Paradójicamente, el análisis de la opinión pública muestra el grado de fijeza que tienen las percepciones sociales. Frente a lo que a primera vista puede parecer, en el sentido de considerar las opiniones y creencias de la población como algo: volubles, subjetivas, flexibles, y por supuesto, carentes de solidez; suele ser todo lo contrario. La realidad, con todo su dinamismo, cambia mucho más rápidamente que nuestras creencias y percepciones que son mucho más fijas y estables, que cambian y se modifican muy a posteriori de la inercia de la realidad. A este respecto, nos hacemos eco de la famosa definición de la situación de William Thomas¹¹ para entender este desfase entre la percepción de la ciudad según sus habitantes y los cambios de facto operados en ella. Los análisis de la opinión pública hechos por el observatorio muestran en Bilbao la existencia de un optimismo exacerbado respecto a la proyección internacional de la Villa. Desde el 2009 en adelante, más del 75% de los ciudadanos consultados afirman que Bilbao *seguirá manteniendo su proyección de futuro*¹². ¿Qué ha pasado para este cambio drástico de opinión? ¿Cómo se ha pasado de un pesimismo generalizado a un optimismo exagerado? Es por ello que en este balance hay que separar el trigo de la paja, es decir, hay que distinguir entre lo que podríamos denominar constataciones, de las construcciones mentales, de lo contrario, la ciencia social no podrá avanzar.

¹¹ El denominado teorema de William I. Thomas formulado en su libro: *The child in America: Behavior problems and programs* de 1928 decía lo siguiente: “si las personas definen las situaciones como reales, éstas son reales en sus consecuencias” en (Thomas, 1928, Págs. 571-572)

¹² El Observatorio Urbano de los Barrios de Bilbao es una herramienta que desde 2009 en adelante, con periodicidad anual, mide la calidad de vida de la ciudad y la proyección de futuro. Está construido sobre la base de 1200 encuestas presenciales distribuidas por los barrios de Bilbao que pulsa la opinión de la población sobre distintos aspectos: calidad de los servicios, problemas, satisfacción con los equipamientos, ambiente, seguridad, transporte... El trabajo está realizado por la Universidad de Deusto bajo la dirección del profesor Jon Leonardo.

Entre las constataciones habidas en relación a lo acaecido en Bilbao, destacamos las siguientes:

- 1) En primer lugar, que la transformación del área metropolitana ha sido un proceso integral concebido, ejecutado y liderado por las instituciones públicas; en el que los diferentes proyectos llevados a cabo, al margen de la oportunidad de concreción y de la repercusión mediática obtenida en algunos casos, han sido concebidos y proyectados previamente, siguiendo directrices emanadas del planeamiento, desde una concepción integral y flexible del mismo.
- 2) En segundo lugar, que el éxito del modelo se ha sustentado en gran parte en la gestión eficiente, que permitió por una parte, reducir a la mínima expresión las tensiones derivadas de la fragmentación competencial en materia de suelo; y por la otra, minimizar los riesgos de las tensiones producto de la lucha política por el liderazgo de una transformación compleja, realizada en un contexto político-económico como el de los años 90, relativamente convulso.
- 3) En tercer lugar, que el acomodo de todo el proceso en términos político-administrativo en el esquema estatutario, proporcionó la legitimidad y la autonomía necesaria para que el proyecto no fracasara. El éxito de la operación de Bilbao (junto con otras) es la mejor expresión del triunfo de los modelos descentralizados desde la óptica de la ordenación territorial.
- 4) En cuarto lugar, que la operación mostró un alto grado de eficacia, de tal modo que los proyectos concretos en curso se realizaron prácticamente en un lapso de 20 años, produciendo entre otros, un cambio de mentalidad que terminó profundizando la confianza de la población en las instituciones, hasta el punto de que provocó un revolcón en el concepto de su papel y significado. Los datos del observatorio muestran, desde nuestro punto de vista, quizás un exagerado optimismo que choca frontalmente con la situación de partida.
- 5) En quinto lugar, que la orientación estratégica del proceso de transformación urbana de la Villa, sustentada sobre el modelo teórico de Michael Porter de búsqueda de las ventajas competitivas aplicadas al modelo de economía regional de Euskadi, estuvo en la base de todo el proyecto de cambio. Esto coadyuvó, por una parte, a dotar al proceso de una orientación exterior que marcó los diferentes capítulos del Plan Estratégico; y por la otra, creó las condiciones de concreción para el establecimiento de acuerdos con entidades extranjeras. Los acuerdos tipo Fundación

Guggenheim es verdad que respondieron a momentos de oportunidad, pero no es menos cierto que conceptualmente estaban contenidos en el término que tan boga se puso en esa época a raíz de la orientación porteriana: «*la importancia de lo Glocal*», como la expresión sintética de dos orientaciones contrapuestas pero complementarias: Global-Lokal (usando el léxico vasco).

- 6) En sexto lugar, conviene destacar la idea de la *centralidad cultural* como una de las innovaciones más destacadas de la reflexión estratégica. El hecho de que una ciudad de pasado industrial, sin pedigrí en el mundo de la Cultura, diera un golpe de timón, virase y apostase por ésta como elemento tractor y de revitalización metropolitana, constituyó una novedad en el horizonte de la planificación estratégica a la que muchas ciudades después han tratado de sumarse. Lo que posteriormente se ha denominado como: «efecto Bilbao» no ha sido ni más ni menos que la sustanciación de esta idea a través de acuerdos con entidades y demás; pero lo decisivo, de ahí su carácter polémico, es el hecho de que Bilbao redefinió el discurso sobre los equipamientos sacándolo del ámbito del Gasto al de Inversión, de ahí la reticencia de algunos sectores. Los equipamientos de máximo alcance no se construyeron para cubrir déficits y desequilibrios, tal y como el discurso de entonces consideraba, sino para crear ventajas competitivas y atraer inversiones.
- 7) En séptimo lugar, nos referimos al hecho de que el modelo Bilbao, sustentado sobre la filosofía de patrimonio a cambio de patrimonio, ha generado un fuerte rechazo en determinados sectores de la sociedad vasca, debido precisamente a que para ellos constituye un modelo que sólo puede estar sustentado sobre la idea de la especulación, que constituye el verdadero motor de todo el proceso. Como muestra de esta posición la profesora Esteban decía ya hace algunos años: “*La filosofía «patrimonio a cambio de patrimonio», junto con la estrategia de autofinanciación de organismos como Bilbao Ría-2000, está teniendo unas consecuencias enormemente negativas en el mercado del suelo y, en consecuencia, en el mercado inmobiliario, encareciendo éste hasta niveles no deseados*” (Esteban, 2000, pág. 72). Desde esta posición, el resultado sólo podía ser uno, la consolidación de una ciudad elitista y el incremento de la distancia entre el Centro y la Periferia.

Desde nuestro punto de vista, no cabe duda que la actuación urbanística sobre la base de la compra/venta de suelo, tal y como ha sucedido en Bilbao, ha dado como resultado una revalorización generalizada del valor del suelo (algo distinto de la especulación); es más, nos atrevemos a decir que la construcción

de equipamientos de máximo nivel lo ha acentuado. Ahora bien, no es menos cierto que los movimientos del mercado inmobiliario de la Villa se mueven por presiones estructurales derivadas de la escasez dramática de suelo (el suelo urbano bilbaíno está agotado), y de una demanda muy superior a la oferta que de cualquier manera habría producido el mismo efecto; por ello, justificar el problema de la accesibilidad a la vivienda en base a la actuación de Bilbao Ría 2000 no nos parece adecuada, por no citar que es precisamente esta entidad quien ha posibilitado la construcción en el Ensanche (Operación Garellano) de 653 viviendas de VPO y VPT¹³. El problema de la accesibilidad a la vivienda en Bilbao, no puede sustraerse a las tensiones del mercado inmobiliario; de hecho, Bilbao tiene el «dudoso honor» de estar entre las cinco ciudades más caras del Estado español (ininterrumpidamente desde los años 80, con o sin Guggenheim) debido, como se señala, a la escasez de suelo; se trata obviamente de una cuestión central en el abordaje del problema de la accesibilidad, más allá de la operación de regeneración urbana.

Dejamos para finalizar, pero no por ello menos importante, el tema de la participación ciudadana en todo este proceso. Se trata de un tema que merecería una atención especial, debido precisamente a la naturaleza contradictoria de la sociedad bilbaína y vasca, nos atrevemos a decir, a lo largo de todo este proceso. Los datos son incontestables: *«la transformación metropolitana bilbaína se hizo a pesar de los bilbainos»*. Prácticamente la totalidad de los proyectos construidos: Metro, Guggenheim, Palacio Euskalduna, Bilbao Exhibition Center..., fueron fuertemente contestados por sectores importantes de la población local. En esta contestación se arguyeron todo tipo de razones: *«gasto suuntuario, una 'bilbainada', que no aporta nada a la ciudad, con todas las necesidades que existen... además va a vaciar el Museo de Bellas Artes»* (Guggenheim); *«un gasto innecesario ya que disponemos de tren en la margen derecha...»* (Metro de Foster) ... Siempre puede argüirse que: *«hay gente para todo»*; pero lo cierto es que la mayor parte de los proyectos que hoy reciben tan positivas consideraciones por parte de la opinión pública local, fueron fuertemente contestados.

Es verdad que siempre queda el recurso a cómo debería haber sido el proceso si éste hubiera sido más participativo, posiblemente la gente habría mostrado mayor entusiasmo. No lo sabemos, pero lo cierto es que, por una parte, la participación en los proyectos estuvo confinada a determinados sectores sociales; y por la otra, la adhesión de la gente sólo fue a posteriori, una vez que las evidencias mostraron que las cosas marchaban positivamente.

¹³ VPT = Viviendas a Precio Tasado, una modalidad de vivienda protegida.

Dicho lo anterior, podemos preguntarnos: ¿en qué modelo teórico-conceptual puede incluirse lo sucedido en Bilbao? Evidentemente, tal y como se ha expresado, lo acaecido en Bilbao no es fruto de proceso abierto de participación ciudadana; como se ha mencionado, no estamos seguros si hubieran podido realizarse los proyectos en el plazo y en la forma que se hicieron. Esto no implica que no hubiera un proceso decisional articulado e impulsado desde «arriba», en este caso, desde las más altas instancias del poder político. Ya se ha expresado la inquietud por parte de los responsables políticos y económicos de revertir el proceso de declive y desarrollar una estrategia de choque, los planes de reconversión industrial (Plan 3R) así lo atestiguan.

Desde nuestro punto de vista la transformación de Bilbao, desde el punto de vista de la organización del sistema de decisional, tiene mucho que ver con el enfoque de la Teoría de Regímenes Urbanos formulada inicialmente por Fainstein & Fainstein y Stone. Como es de sobra conocido, este enfoque parte de la existencia de una estructura piramidal sustentada sobre la base de un sistema decisional en la que participan los sectores más influyentes de la sociedad. Se trata de un modelo decisional inspirado inicialmente en la experiencia de Atlanta, pero que luego ha ido corrigiéndose y ampliándose a otras ciudades. De hecho, tal y como reconocen Mossberger y Stoker, parafraseando a Stone: «*A regime is “an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decisions”*» (Mossberger & Stoker, 2001, pág. 813).

No cabe duda que la creación en torno a Bilbao Metrópoli 30 de los Grupos de Trabajo que, al fin y a la postre, constituyeron plataformas estables que intervinieron en el proceso de establecimiento de directrices y de influencia, refleja perfectamente lo sucedido. Las directrices, actuaciones y sensibilidades de los grupos participantes, fueron determinantes en la ejecución de los proyectos, eso sí, bajo la égida de los poderes públicos. Otra cosa distinta es determinar qué sensibilidades, orientaciones ideológicas e intereses fácticos estuvieron representados, pero eso es «harina de otro costal», materia suficiente para otra reflexión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arana, K. (n.d.). *The Many Effects of the Guggenheim Effect*. Retrieved November 3, 2017, from <http://www.mascontext.com/issues/30-31-bilbao/the-many-effects-of-the-guggenheim-effect/>
- Bettin, G. (1982). *Los sociólogos de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Bilbao Metrópoli 30. (1991). *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano Fase I, II, III y IV*. Bilbao: Bilbao Metrópoli 30.

- Brunet, R., Boyer, J.-C., Dauphiné, A., Ferras, R., Grasland, L., Moindrot, C. Saint-Julien, T. (1989). *Les villes "européennes."* Montpellier. Retrieved from <https://es.scribd.com/document/90320833/Roger-Brunet-1989-Les-ville-europeennes-RECLUS-DATAR>
- Cámara de Comercio Industria y Navegación, B. (1968). Urbanismo y aspectos socioeconómicos vizcaínos. In *Análisis de la economía vizcaína y su proyección 1968/71*. Bilbao: Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao.
- Curtis, W. (2006). *Architecture: Brand-New Cities: Frank Gehry's Bilbao Effect looks a lot like 1960s-style urban renewal*. *The American Scholar*, 75(1), 113–116. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/41222543>
- Deia, El peso del turismo en la economía vasca se elevó al 5,9% en 2015, fecha, 2016/12/26.
- Esteban, M. (2000). *Bilbao, luces y sombras del titanio: el proceso de regeneración del Bilbao*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Fainstein, S. S. (2013). "Planificación, Justicia y Ciudad". *Urban*, 0(6), 7–20.
- Fernández Durán, R. (1993). *La explosión del Desorden. La Metrópoli como espacio de la crisis global*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Gómez Damborenea, P. (2006). "Euskadi, sin alternativas a la deslocalización". *El País*, 2006/09/24
- Guasch, A. M., Zulaika, J., & Cardenas, J. S. (2007). *Aprendiendo del Guggenheim Bilbao*. Akal Ediciones.
- Guenaga Bidaurrezaga, A. (1989). "Los vertidos de ocho grandes empresas hacen del Gran Bilbao la comarca más contaminada de Europa". *El País*, 1989/12/011
- Hallbwachs, M. (1972). *Classes sociales et morphologie*. París: Les Éditions de Minuit.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Lynch, K. (1985). *La buena forma de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Martínez, G., & Antonio, J. (2004). "El proceso de revitalización del Bilbao Metropolitano". *Revista Internacional de Estudios Vascos*, 49(1), págs. 23–50.
- Marx, K. (2005). *Contribución a la crítica de la economía política*. México: Siglo XXI editores.
- Mas-Serra, E. (Elías). (2011). *Bilbao: crisis y oportunidades*. <http://dadun.unav.edu/handle/10171/18660>
- Mas-Serra, E. (2011). "La revitalización del área metropolitana de Bilbao: La gestión de Bilbao Ría 2000, aspectos territoriales". *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, (55), 35–58.
- Mas-Serra, E. (1979). "Un siglo de arquitectura en Bilbao". *Común*, (2), 32–37.
- Michael, C. (2015). "The Bilbao Effect: is "starchitecture" all it's cracked up to be? A history of cities in 50 buildings". *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/cities/2015/apr/30/bilbao-effect-gehry-guggenheim-history-cities-50-buildings>
- Moix, L. (2010). *Arquitectura milagrosa: hazañas de los arquitectos estrella en la España del Guggenheim*. Barcelona: Anagrama.

- MOPU. (1988). *Áreas Metropolitanas en la crisis*. Madrid: MOPU: Centro de Publicaciones.
- Mossberger, K., & Stoker, G. (2001). “The evolution of urban regime theory. The challenge of conceptualization”. *Urban Affairs Review*, 36(6), 810–835.
- Muschamp, H. (1997). “The Miracle In Bilbao”. *The New York Times*. New York.
- Olabe, A. (2004). “Suelos contaminados.” *El País*, 2004/03/15.
- Park, R. E. (1967). “The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment”l. In *The City* (pp. 69–84). Chicago: The University of Chicago Press.
- Plaza, B., Tironi, M., & Haarich, S. N. (2017). European Planning Studies Bilbao’s Art Scene and the “Guggenheim effect”. <http://doi.org/10.1080/09654310903230806>
- Reviriego, J. M. (2018). “Bilbao, mejor ciudad europea del año”. *El Correo*, 2017/11/08.
- Rybczynski, W. (2002). “The Bilbao Effect”. *Atlantic*, 290(2), 138–142.
- Simmel, G. (1977). La metrópolis y la vida mental. *Discusión*, (2), 1–10.
- Stone, C. N. (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (1993). “Urban regimes and the capacity to govern”. *Journal of Urban Affairs*, 15.
- Stone, C. N. (2005). “Looking back to look forward. Reflections on Urban Regime Analysis”. *Urban Affairs Review*, 40(3).
- Sudjic, D. (2007). *La arquitectura del poder*. Madrid: Ariel.
- Thomas, W. I. (1928). *The child in America: Behavior problems and programs*. New York: Knopf.
- Timms, D. (1971). *The urban mosaic. Towards a theory of residential differentiation*. London: Cambridge University Press.
- Torres Enjuto, M. C. (1991). “Diez años de reconversión industrial en Euskadi, 1980-1990”. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 165–186.
- Uriona, A. (2002). “La celda de lindane sepultará 325.000 metros cúbicos de suelos tóxicos”. *El País*, 2002/04/30.
- Vackimes, S. C. (2012). “De rampas y pasarelas: los museos Guggenheim como espacios artísticos genéricos”. In I. Arrieta Urtizberea (Ed.), *La interrelación entre los sistemas turístico y patrimonial: más allá de los discursos apoloéticos y las prácticas reduccionistas* (pp. 141–155). Bilbao: EHU-UPV.
- Vicario, L., Manuel, P., & Monje, M. (2003). “Another “Guggenheim Effect”? The Generation of a Potentially Gentrifiable Neighbourhood in Bilbao”. *Urban Studies*, 40(12), 2383–2400.
- Vozmediano, E., Guasch, A. M., & Zulaika, J. (2008). “El Guggenheim Bilbao, después del «efecto»”. *RdL, Revista de Libros*, 1–17.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. México: FCE.

JON JOSEBA LEONARDO AURTENETXE es Catedrático de Sociología en la Universidad de Deusto. Especialista en Metodología de las Ciencias Sociales y en Sociología Urbana, sus áreas de investigación preferente versan sobre Sistemas de indicadores y Análisis de los procesos urbanos, líneas de trabajo en las que cuenta con numerosos artículos y libros. Es también el Director del Observatorio Urbano de Bilbao.

Recibido: 15-12-2017

Aceptado: 12-09-2018