María Victoria Gómez García

La metamorfosis de la ciudad industrial

Glasgow y Bilbao: dos ciudades con un mismo recorrido

tAlAsA

La metamorfosis de la ciudad industrial

Glasgow y Bilbao: dos ciudades con un mismo recorrido

La metamorfosis de la ciudad industrial

Glasgow y Bilbao: dos ciudades con un mismo recorrido

María Victoria Gómez García

á g o r a

Esta obra ha sido publicada con una subvención de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Cultura para su préstamo público en Bibliotecas Públicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 37.2 de la Ley de Propiedad Intelectual.

Diseño de portada: Ferran Fernández.

© Para esta edición TALASA Ediciones S. L.
© María Victoria Gómez García.

Queda rigurosamente prohibida sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reproducción y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamo públicos.

TALASA EDICIONES, S. L.
c/ San Felipe Neri, 4.
28013 MADRID
Telf.: 915 593 082.
Fax: 915 470 209.
Fax: 915 426 199.
Correo electrónico:
talasa@talasaediciones.com
www.talasaediciones.com

ISBN: 978-84-96266-05-6
Depósito Legal: M-50194-2007.
Impreso por: Efca, S.A.

Índice

Introducción.....7

Capítulo 1. La revitalización de la ciudad industrial. Aproximación teórica.....13
1.1. El contexto.....14
1.1.1. Globalización.....17
1.1.2. Reestructuración industrial.....19
1.1.3. Impacto en el empleo 22
1.2. El ámbito local.....24
1.2.1. La teoría de la regulación y la teoría del régimen urbano..24
1.2.2. Transformaciones locales.....26
1.2.3. El rol del discurso.....31
1.2.4. El estilo empresarial 34
1.2.5. En conclusión 41

Capítulo 2. La transformación de Glasgow en la década de los ochenta.....45
2.0. Introducción.....45
2.1. El ascenso y el declive de Glasgow.....46
2.2. La respuesta.....52
2.2.1. El planeamiento urbano de la postguerra 52
2.2.2. Los nuevos actores.....54
2.2.3. Glasgow frente a las *new towns* (cuidades nuevas).....63
2.2.4. De la industria a los servicios a través de la reconstrucción de la imagen.....68
2.3. El impacto del cambio económico.....76
2.3.1. Impacto físico.....76
2.3.2. Impacto en el empleo.....81
2.3.2.1. Hasta la década de los ochenta.....81
2.3.2.2. Efectos en el empleo de la estrategia de implantación de una economía de servicios 88
2.4. Una cierta vuelta a la industrialización.....95
2.4.1. Percepción del impacto de la industria 96
2.5. Recapitulación.....101
2.6. Conclusiones.....108

Capítulo 3. La nueva imagen de Bilbao.....111
3.0. Introducción.....111
3.1. Antecedentes históricos.....113
3.1.1. La industrialización temprana.....113
3.1.2. Segunda industrialización.....118
3.2. La crisis.....121
3.2.1. El alcance de la crisis 122
3.2.2. La respuesta.....125
3.2.3. Una cierta recuperación.....127
3.2.4. Otras dimensiones del declive.....129
3.2.5. La margen izquierda.....133
3.2.6. Bilbao en un contexto más amplio.....135
3.3. Problemas políticos.....136
3.4. Estrategias de regeneración.....139
3.4.1. Distintas aproximaciones.....139
3.4.1.1. El Plan Estratégico para la Revitalización del Área Metropolitana de Bilbao.....140
3.4.1.2. Política territorial.....144
3.4.1.2.1. El Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano.....144
3.4.1.2.2. Un nuevo mecanismo territorial: Bilbao Ría 2000.....146
3.4.1.2.2.1. Los proyectos de Bilbao Ría 2000..147
3.4.1.2.2.2. Abandoibarra.....149
3.4.1.3. El museo Guggenheim 152
3.4.1.4. Otras perspectivas.....155
3.4.1.4.1. La importancia de la industria...156
3.4.1.4.2. El Plan Interinstitucional para la Revitalización de la margen izquierda.....159
3.4.2. Problemas en el diseño de una estrategia efectiva.....162
3.5. Recapitulación.....164
3.5.1. Imagen.....167
3.5.2. Hacia un nuevo modelo económico y de empleo.....168
3.6. Conclusiones.....173

Capítulo 4. Conclusión: claves de la regeneración urbana.....177

Anexo. Relación de entrevistados.....191

Bibliografía.....195

Introducción

Hemos sido testigos, en las últimas décadas, de un creciente interés en los procesos de regeneración urbana y, en otros términos, en la investigación comparativa. Aunque se ha escrito gran cantidad de literatura académica sobre ambas cuestiones, hasta el momento no abundan los estudios comparativos cuyo interés se dirija a los ejemplos actuales de revitalización urbana. La idea de regeneración urbana engloba el concepto de declive por una parte, pero también la superación de tal situación (Healey *et al*, 1992b). El conjunto de transformaciones de orden económico, político, físico y social, relacionado con la búsqueda de una nueva base de crecimiento económico y de mejora social en el escenario urbano, se halla, por tanto, implícito en tal formulación.

Más específicamente, las viejas áreas industriales han utilizado, de forma amplia, nuevas estrategias para superar las dificultades creadas por la reestructuración de su base económica anterior. El intento de proporcionar un entorno adecuado para impulsar el crecimiento económico y atraer inversión en un marco de competencia interurbana creciente ha sido el objetivo gran parte de la nueva actividad de las instancias de gobierno a escala local. Por otra parte, además de este objetivo general, en el contexto de la transición local del *administrativismo* al estilo *empresarial* o emprendedor[1] (Harvey, 1989), estos ejercicios han sido mostrados, a menudo, como un medio indirecto de aliviar o superar determinadas situaciones de desempleo y declive social. El presente trabajo constituye una exploración de dos procesos de regeneración urbana, a través de una detallada comparación de los procesos experimentados en las ciudades de Glasgow y Bilbao. Al mismo tiempo, la comparación nos permite explorar si, a pesar de las peculiaridades, resulta posible identificar modelos comunes de renovación y regeneración. Ya desde estas primeras líneas es preciso adelantar que el término "regeneración" resulta problemático, por lo que en buena medida es objeto de crítica: no es lo mismo entender la "regeneración" como una transformación relativamente global que como un intento restrictivo de cambio que beneficia sólo a unos enclaves determinados y a un grupo limitado de personas.

Glasgow es la ciudad escocesa más importante y Bilbao viene a ser su equivalente en el País Vasco. Ambas ciudades emprendieron un proceso masivo de reestructuración económica como consecuencia de las transformaciones de orden más general que

1 Como se explica más adelante, Harvey (1989) teoriza la transición del *managerialism* al *entrepreneurialism*, comentando cómo, aun teniendo distinta orientación política, buena parte de los ayuntamientos ha relegado a un segundo plano su intervención en problemas sociales, centrando su actividad en la creación de espacios económicamente competitivos.

tuvieron lugar en la economía occidental. Ambas ciudades constituyeron enclaves de producción e industria pesada y ambas fueron identificadas con imágenes de trabajo duro, sucio y peligroso. Por otra parte, aunque Glasgow pertenece al norte de Europa y Bilbao al sur, ambas ciudades comparten rasgos comunes como, por ejemplo, su papel en ámbitos de fuerte aspiración nacionalista. En términos de tamaño, sin embargo, el área metropolitana de Glasgow es algo mayor que la bilbaína y, por otra parte, las experiencias que comparten tuvieron lugar en Glasgow antes que en Bilbao.

El hecho de compartir la traumática experiencia de la desindustrialización constituye en sí mismo una buena razón para comparar ambas ciudades, si bien el presente trabajo, como mencionábamos anteriormente, examina ambos intentos de regeneración urbana y las diversas estrategias que se adoptaron para la consecución de tal fin. Desde ese punto de vista, se detiene en esas prácticas relativamente nuevas, enmarcadas dentro de lo que se ha dado en llamar estilo empresarial, que se basa en el desarrollo inmobiliario, la imagen y la venta publicitaria, y que viene siendo utilizado por una nueva generación de actores económico-políticos y caracterizado por esa fórmula que, traduciendo del inglés *partnership*, hemos denominado *partenariado* (Lovering, 1995).

Muy a menudo, las nuevas propuestas de regeneración se basan en proyectos espectaculares que en el momento actual parecen ofrecer alternativas atractivas a las viejas áreas industriales que constituyen su punto de partida. Muchos actores locales se refieren a ello como "volver a poner a la ciudad en el mapa" (Hall, 1998). En este sentido, en el presente trabajo se ha prestado particular atención al papel de los discursos que producen, cuando menos, dos efectos: un efecto de legitimación y un efecto, que suele pasar más inadvertido, que es el de ir modificando paulatinamente nuestra concepción de la ciudad. Los discursos reflejan los ideales culturales de una época determinada, pero al mismo tiempo contribuyen a configurar los objetivos de su narración. Así, ocurre que los vocablos que, inspirándose en el repertorio de la cultura empresarial, identifican a la ciudad como algo que hay que publicitar, que debe entrar en competencia, que debe ser sometido a los criterios del *marketing*, parecen alejarnos de la idea de ciudad como el espacio que se habita y se identifica con la propia actividad de sus ciudadanos. Por otra parte, la retórica de legitimación juega un papel nada despreciable, ya que este tipo de proyectos ha de afrontar el riesgo de que la transformación de la ciudad sea únicamente vista como tratamiento superficial de un área muy concreta y, por tanto, el proceso de regeneración sea tomado, como algunos autores afirman, como simple *cosmética* (Hall, 1998).

Buena parte de este trabajo ha sido realizado a partir de consideraciones regulacionistas, ya que la conceptualización de la lógica del capitalismo llevada a cabo por los autores de esta escuela proporciona un marco apropiado para interpretar las relaciones entre la capacidad y las estrategias locales y las estructuras más amplias de acumulación y regulación en las cuales se insertan los actores y los intereses locales (Jonas, 1997). No obstante, la perspectiva regulacionista se utiliza más como línea investigadora que como axioma a corroborar en cada detalle. Desde el punto de vista metodológico, y a pesar de la ausencia de acuerdo general en lo que ha de ser una investigación comparativa (Oyen, 1990; Caïs, 1997, Anttonen, 2005), las cuestiones exploradas en el

presente trabajo incorporan el análisis de las nuevas versiones de regeneración de estilo empresarial en Glasgow y Bilbao, el de sus respectivos actores y una cierta evaluación del impacto de tal renovación.

El trabajo ha sido estructurado en cuatro capítulos fundamentales. El primero se basa en la construcción teórica que vincula el contexto estructural con las prácticas desarrolladas en las dos ciudades. La primera sección de este capítulo se refiere principalmente a la interpretación regulacionista de las grandes tendencias generales y la segunda se centra en la esfera local, tratando de examinar críticamenta el conjunto de cuestiones que se utilizan en las prácticas de regeneración de forma extensiva. Para conseguir tal propósito, se toma en consideración el debate sobre si las explicaciones proporcionadas por los teóricos del *régimen urbano* representan un complemento adecuado a la aproximación regulacionista. En este sentido, como señalan Hall y Hubbard (1996), el objetivo es enmarcar las políticas de desarrollo urbano en un contexto coherente que reconozca la importancia de las diferencias y las especificidades, sin impedir, por otra parte, la posibilidad de generalizar y sintetizar.

El trabajo teórico, por tanto, se continúa con el análisis empírico de las prácticas discursivas y materiales incorporadas a la economía política urbana. Esas construcciones particulares que las tendencias generales adoptan en Glasgow y Bilbao se analizan, respectivamente, en los capítulos segundo y tercero. El contenido de los capítulos dedicados a las ciudades está sujeto al mismo tipo de escrutinio aunque no es exactamente idéntico en cada caso. Las diferencias en las series de datos y en los marcos temporales en ambos casos se han traducido en un énfasis particular en algunas cuestiones en detrimento de otras en cada una de las ciudades. En términos generales, el caso de Glasgow comporta una perspectiva más amplia y mayor tiempo de reflexión, lo que se traduce en que muchas de las cuestiones examinadas en el capítulo correspondiente han sido objeto de análisis desde distintos ángulos. El capítulo sobre Bilbao muestra menos distancia temporal respecto a la crisis industrial registrada en la zona, lo que determina la naturaleza de las cuestiones estudiadas. El impacto de la crisis y la discusión sobre las estrategias de regeneración reciben amplia atención en este caso. Por otra parte, debido a la carencia específica de información sobre la evolución de algunos indicadores, los datos utilizados en ocasiones en este capítulo se refieren al ámbito vizcaíno e incluso a toda la región vasca.

Aparte de la distancia temporal, algunas otras circunstancias han llevado a diferencias en el contenido de los capítulos sobre las ciudades. Por ejemplo, la complejidad de las relaciones institucionales en Bilbao no encuentra paralelismo en el caso de Glasgow. En línea con sus tradiciones y derechos, en la organización político-administrativa del País Vasco, además del protagonismo del Parlamento y el Gobierno Vasco, es preciso considerar el peso específico de la Administración propia de cada una de las tres provincias, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, conocidas como diputaciones o gobiernos provinciales, y su cuerpo legislativo, las Juntas Generales. En el País Vasco, como en el resto de España, la esfera local es gobernada por el Ayuntamiento, aunque su poder es mucho más limitado que el de su equivalente escocés. La Diputación tiene mucho poder, lo que con frecuencia implica una duplicidad de departamentos implicados en las

diferentes actuaciones. Tal duplicidad, puede, por tanto, aumentar el grado de dificultad de la puesta en marcha de determinadas medidas políticas.

Finalmente, el capítulo cuarto se basa en los aspectos comparativos de ambos estudios de caso, con el telón de fondo del conjunto de cuestiones teóricas planteadas con anterioridad. El capítulo considera los rasgos compartidos por ambas ciudades y las formas particulares que tales rasgos han adoptado en cada caso. En este sentido, los resultados compartidos podrían contribuir a conformar un modelo potencial de renovación urbana, del cual obtener conclusiones útiles para otras áreas sujetas a procesos parecidos en otros contextos.

En términos metodológicos, se han utilizado distintas herramientas a lo largo del estudio, aunque la investigación adopta fundamentalmente una orientación cualitativa e interpretativa, en la que las observaciones empíricas son llevadas a un nivel de mayor abstracción (Lauria, 1997b). En ambos casos, el método utilizado ha sido la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas, fundamentalmente, a actores locales procedentes de diversos ámbitos. Las entrevistas fueron realizadas entre los años 95 y 96, años decisivos para el caso de Bilbao ya que se estaban debatiendo las estrategias de regeneración, y período significativo también en Glasgow, en cuanto que se estaban evaluando los planes de revitalización de la ciudad. El interés que presentan las respuestas de los entrevistados ha conducido a veces a largas citas deliberadamente mantenidas en su entera longitud para mostrar todos los matices posibles que este material proporciona. Nos permiten, por ejemplo, comprobar cómo el proceso de regeneración urbana se convierte en un terreno de confrontación entre los diversos actores y agentes sociales. Los entrevistados reflejan en ocasiones intereses políticos y económicos encontrados, dando versiones frecuentemente contrapuestas sobre hechos, instituciones y estrategias a seguir. Esta visión conflictiva y polimórfica del proceso tiene la virtud, a nuestro entender, de prevenirnos ante las visiones retrospectivas que nos muestran las realizaciones (éxitos o fracasos) como algo que responde a una estrategia consistente, planeada y unificada de los diferentes agentes del proceso. Los relatos de los entrevistados evidencian, asimismo, el *unilateralismo* presente en estos modelos de regeneración urbana: visiones limitadas y parciales de instituciones y actores a través de las cuales se intenta comprender y dar solución a problemas generales.

Los contenidos de las entrevistas recogen los vibrantes debates de los años noventa y en este sentido son un dato para la historia de estas dos ciudades, pero al mismo tiempo laten en ellas problemas que se debaten en el día de hoy cuando se abordan nuevos casos de revitalización urbana: ¿hay que simultanear la regeneración física y la recuperación económica de las ciudades desindustrializadas?, ¿se deben poner en marcha proyectos emblemáticos o proyectos integrales, más próximos a las necesidades inmediatas de los ciudadanos?, ¿es oportuno impulsar el sector servicios a través del desarrollo inmobiliario y del *marketing* publicitario de la ciudad?, ¿es el sector servicios la solución para aliviar el desempleo resultante en las ciudades desindustrializadas?, ¿qué calidad de empleo ofrece este desarrollo frente al empleo industrial? En el presente trabajo se recogen algunas experiencias en torno a los éxitos y fracasos de estas estrategias alternativas, pero su balance final está todavía por dilucidar.

Cabe referirnos a un último aspecto que merece una cierta justificación: el relativamente amplio espacio dedicado, tanto en el terreno de recogida de datos como en las entrevistas, al problema de la destrucción de puestos de trabajo, la emigración forzada y la inauguración de un nuevo modelo de empleo, a partir de las estrategias de regeneración desarrolladas en Glasgow y Bilbao. Nuestro objetivo no era realizar una comparación entre empleos destruidos durante la crisis y empleos creados a día de hoy. Dicho balance está todavía por hacer, y creemos que en este terreno habrá que dar tiempo al tiempo para extraer conclusiones definitivas. Pero los datos, ya por sí mismos, reflejan el drama humano que han vivido estas dos ciudades, y las entrevistas revelan en ocasiones la lejanía con la que algunos responsables de las estrategias han vivido este problema.

La conveniencia de detenernos en ello está motivada por el deseo de evitar dos errores que frecuentemente se cometen en la evaluación de los procesos de reestructuración: un error de sinécdoque, de tomar la parte por el todo, y el error de evaluar los éxitos de una estrategia a partir solamente de los datos finales evadiendo el análisis y los efectos, colaterales y no colaterales, que se han producido a lo largo del proceso. El primer error, la tendencia a tomar la parte por el todo, viene motivada por la relevancia que se otorga a los cambios físicos en la regeneración de las ciudades: la "transformación" de la ciudad hace referencia por encima de todo al cambio de imagen de la ciudad, de sus elementos materiales y espaciales. Los cambios humanos no requieren la misma atención, e intervienen lamentablemente poco en la evaluación de la envergadura del cambio. El segundo error induce a olvidar la *destrucción* que muchas veces subyace a un proceso de modernización y de cambio, inclinación esta que tan bien supo identificar Walter Benjamin en el comentario sobre el *Ángelus Novus* de Paul Klee, en su obra *Tesis sobre la Filosofía de la Historia*: "Donde a nosotros se nos manifiesta una cadena de datos – o en nuestro caso, una imagen nueva y reluciente– él (el ángel de la historia) ve una catástrofe única que amontona incansablemente ruina sobre ruina". El ángel quiere detenerse y recomponer "lo despedazado", pero un huracán lo impulsa inconteniblemente hacia el futuro. "Este huracán es lo que nosotros llamamos progreso" (Benjamin, 1987). Benjamin sintetiza admirablemente mediante esta imagen una idea indisociable del ideal cultural de la modernidad: el resultado final de un proceso que identificamos con modernización o progreso lleva a menudo a banalizar u olvidar la experiencia de los perdedores –en este tipo de procesos de regeneración siempre los hay–, de los que no han podido beneficiarse de esos cambios.

Capítulo 1. La revitalización de la ciudad industrial. Aproximación teórica

No cabe aislar lo que ocurre a nivel local de los procesos de carácter general. Este capítulo aporta las claves teóricas para la interpretación de los casos específicos de Glasgow y Bilbao, en la medida en que lo que ambas áreas experimentaron está estrechamente relacionado con procesos más generales, con un conjunto de cambios estructurales en la economía política occidental que arranca hace más de treinta años, cuando comienza a cobrar entidad ese marco general que denominamos post-fordismo. La importancia que a estas cuestiones se les da en el capítulo pone de relieve esa conexión subyacente entre el contexto estructural y los procesos socioeconómicos locales. Todo ello adquiere tintes específicos en Glasgow y Bilbao, ciudades que como otros entornos urbanos occidentales cuya base económica se basó en la industria pesada, pertenecen a la categoría de lugares que sufrieron los más severos impactos de la crisis.

El capítulo está dividido en dos grandes secciones. La sección relativa al contexto no es sino un breve resumen de los debates sobre las grandes tendencias que tuvieron lugar en los años ochenta y noventa, tales como la reestructuración industrial y el inicio de los procesos globalizadores y sus impactos correspondientes. Son distintas las aproximaciones teóricas que intentan dar cuenta de estos grandes procesos, algunas de las cuales han sido utilizadas en este capítulo. Aun así, como anteriormente mencionábamos, hemos prestado particular atención a la escuela de la regulación como modelo explicativo capaz de conectar esas grandes tendencias generales con sus expresiones particulares o específicas. La aportación en torno a esta escuela de pensamiento aparece en primer lugar, y particularmente la interrelación entre los conceptos de *régimen de acumulación* y *modo de regulación social* constituyen la base sobre la que son analizados los procesos que se consideran clave para el entendimiento de lo acontecido en aquel periodo de tiempo.

Las expresiones políticas locales constituyen el objetivo de la sección que denominamos "el ámbito local". La naturaleza compleja del análisis basado en los actores locales, sus capacidades estratégicas y los problemas a los que debían hacer frente, requieren herramientas teóricas específicas, lo que en parte explica el relato en torno a las diferencias y, sobre todo, a la complementariedad entre la teoría de la regulación y la del régimen urbano que inician esta sección. Las transformaciones que tuvieron lugar en el nivel local o lo que se dio en llamar *estilo local empresarial* y la importancia legitimadora del discurso que le acompaña, son cuestiones analizadas a continuación. La sección finaliza con el papel desempeñado por las prácticas de *marketing* como forma

particular de esas actividades locales de estilo empresarial y con la trascendencia que tuvieron en ciudades industriales como Glasgow y Bilbao.

Un último punto al final del capítulo resume lo que consideramos cuestiones cruciales en términos de impacto en Glasgow y Bilbao.

1.1. El contexto

La escuela de la regulación como teorización de la reestructuración del capitalismo analiza, con especial atención, el declive del fordismo y la entrada en escena de procesos post-fordistas. Según Boyer (1990), la aproximación regulacionista es un método de análisis y no tanto una teoría completa que represente una alternativa a constructos más ambiciosos. Jessop (1989) se manifiesta en términos parecidos cuando afirma que la teoría de la regulación es un programa de investigación que progresa rápidamente pero no un sistema teórico.

La principal contribución de la escuela de la regulación es la integración del rol de las relaciones políticas y sociales, lo que se ha dado en llamar "modo de regulación social", en el análisis de la reproducción y la crisis capitalista. La estabilización de un "modo de regulación social" con un patrón particular de producción y consumo tiene lugar bajo lo que se ha denominado "régimen de acumulación", una fase macro del desarrollo capitalista (Tickell y Peck, 1992). En opinión de Jessop (1997), los regulacionistas exploran los conjuntos de mecanismos económicos y extraeconómicos y las prácticas históricamente contingentes que hacen posible que ocurra la acumulación capitalista de forma relativamente estable, a lo largo de largos periodos, a pesar de las contradicciones y los conflictos fundamentales que genera la relación del capital por sí misma. Los mecanismos reguladores incluyen un conjunto complejo de normas sociales y hábitos, formas de Estado, estructuras y prácticas, costumbres y redes, compromisos institucionales, normas de conducta y leyes, y representan un conjunto de relaciones sociales codificadas que tienen el efecto de orientar y sostener el proceso de acumulación (Peck y Tickell, 1994). De acuerdo con Lauria (1997a), la atracción que ejerce la teoría de la regulación está en que ofrece la forma de vincular en un elevado nivel de abstracción, los cambios económicos y los políticos.

Boyer (1990) afirma que no hay una única aproximación regulacionista (tal como afirman también Bustelo, 1994 o Guerrero, 1997). Según Dunford (1990), las teorías de la regulación han evolucionado e incluyen muy distintas aproximaciones, algo que De Vroey (1984) también subraya cuando afirma que sería incorrecto hablar de la escuela regulacionista como una escuela de pensamiento homogénea, en la medida en que sus ideas han evolucionado a lo largo del tiempo[1].

1 Boyer (1990) ilustra los puntos de encuentro y desencuentro entre los regulacionistas cuando compara diferentes conceptos de regulación, mientras que Jessop (1989) sugiere que bajo el emblema de la regulación existen, por lo menos, siete escuelas diferentes:

- Los parisinos: Aglietta, Boyer, Coriat y Lipietz.
- El equipo GRREC- Grupo de investigación sobre la regulación de la economía capitalista: de Bernis, Borelly y di Ruzza.
- Boccara y el Partido Comunista Francés.
- La escuela alemana: Esser, Hirsch y Roth.

Según la "teoría de la regulación", el compromiso entre capital y trabajo establecido por el modo de regulación fordista garantizó a la clase trabajadora un nivel mínimo de salario y un aumento regular del mismo, a cambio de la aceptación por parte de los trabajadores del incremento regular de la productividad (Painter, 1995). Al mismo tiempo, un Estado de bienestar desarrollado garantizó a prácticamente toda la población la posibilidad de consumir y de obtener ingresos incluso en el caso de incapacidad temporal, enfermedad, desempleo, jubilación, etc. (Lipietz, 1992). Pero el fordismo comenzó a desmoronarse con la crisis del petróleo, alrededor de mediados de los años setenta, y el capitalismo emprendió una inmensa serie de transformaciones que alumbraron una nueva era en términos de relaciones políticas y económicas. En palabras de Lipietz (1992), desde finales de los años sesenta todos los países capitalistas avanzados experimentaron una desaceleración en el crecimiento, al tiempo que los salarios reales continuaron aumentando. La caída de la tasa de ganancia hizo reaccionar a las empresas, primero, reduciendo los salarios reales, lo que condujo a crisis generales sectoriales de bajo consumo, y en segundo lugar, extendiendo y socializando las pérdidas a través de políticas de incremento de precios, lo que llevó a una inflación de costes que se vio reforzada por la subida de los intereses de los créditos. Según De Vroey (1984), se alcanzó el final de una cierta línea de progreso técnico, de forma tal que posteriores mejoras requirieron cambios cualitativos profundos, como el tránsito desde la cadena de montaje a la robotización. Para las empresas que se vieron afectadas, esto supuso un enorme desafío en términos de innovación, inversión y cambios en las relaciones sociales dentro de las fábricas (ver también Massey, 1988; Meegan, 1988).

Lo que se produjo a continuación fue una crisis fiscal del Estado de bienestar que cuestionó la legitimidad de las políticas sociales y provocó que el compromiso fordista se hiciera económicamente insostenible. Según Tickell y Peck (1992), esta crisis estructural condujo a una internacionalización de la producción más intensa, mientras que Lipietz (1992) también entiende que hubo razones internacionales en la erosión del compromiso social. De acuerdo con este autor, la búsqueda de una escala de producción más amplia y de regiones con bajos salarios llevó a una internacionalización de los procesos productivos que se enfrentaba al carácter nacional de la regulación económica. La competencia de los países en vías de industrialización perjudicó a la industria, y trabajadores de bajos salarios sustituyeron a los que tenían buenos sueldos, lo que condujo a un juego de suma cero respecto a la demanda efectiva mundial.

Painter (1997) afirma que los regulacionistas discrepan sobre el impacto de estos cambios, cuestión que ha levantado una considerable controversia. Según algunos,

- La escuela de Amsterdam: Holman, Overbeek y Van der Pijl.
- La escuela nórdica de los modelos económicos: Andersson, Mjoset y el grupo nórdico de economía política.
- Los americanos radicales: Bowles, Edwards, Gordon, Schor y Weisskopf.

Cho (1997), a sabiendas de que corre el peligro de simplificar, identifica dos escuelas de regulación distintivas. Cree que el eje de la teoría viene de la mano de la escuela francesa, que ha dedicado sus esfuerzos a identificar las posibilidades tecnológicas y macroeconómicas de la acumulación de capital (los procesos de trabajo, las organizaciones industriales) y ha desarrollado una aproximación de la regulación capitalista basada en la economía. Por otra parte, han emergido nuevas aproximaciones mucho más leales a la idea original de fordismo de Gramsci, que tratan de especificar los procesos reguladores sociales que abarcan a la sociedad en su conjunto, mediante los cuales un régimen de acumulación nuevo gana su autenticidad como estructura hegemónica (Cho, 1997).

estas transformaciones anunciaban la emergencia de un modo de regulación post-fordista, constituido en torno a la producción personalizada, los nichos de consumo (en lugar del consumo de masas), la negociación sobre el salario flexible, la desregulación financiera y la globalización.

Otros aceptaron la posibilidad de un nuevo modo de regulación pero señalando que su desarrollo tendría, como mucho, un carácter embrionario o que podría haber una gran variedad de post-fordismos potenciales. Finalmente, otros regulacionistas argumentan que tal periodo se halla marcado por la continua confusión provocada por la ruptura de las formas fordistas y sus secuelas, con poca evidencia de que un nuevo modo de regulación estuviera emergiendo (ver también Peck y Tickell, 1992; Tickell y Peck, 1992). Como señala Amin (1994), la perspectiva regulacionista parece reticente a predecir las características de lo que sucede tras el fordismo.

Por tanto, al mismo tiempo que la mayor parte de los académicos estarían de acuerdo en el cambio fundamental que la economía política global había sufrido, parece haber poco acuerdo sobre la naturaleza de tal cambio. Según Low (1995), cuando el capitalismo cambia en tantos aspectos diferentes al mismo tiempo, no hay un punto de referencia en torno al cual juzgar qué cambio es central o definitivo en el proceso y cuál contingente o periférico. Tal y como ponen de manifiesto Tickell y Peck (1992), el capital respondió a esos desarrollos a través de la relocalización espacial, el cierre de fábricas o sustituyendo capital variable por capital fijo. Swyngedouw (1989) afirma que las empresas capitalistas jugaron con el espacio y la tecnología en sus estrategias para superar los problemas derivados de la rentabilidad decreciente. De acuerdo con este autor, las empresas siguieron el camino del cambio tecnológico y, por tanto, del incremento de la productividad en sus instalaciones, o bien tomaron la decisión de llevar a cabo una relocalización de los procesos de producción, buscando nuevos mercados o costes de producción menos elevados (sobre todo el coste de la fuerza de trabajo).

El rol de los cambios tecnológicos en esta relocalización ha recibido enorme atención. Según Harris (1988), el diseño asistido por ordenador y el control de la producción basado en programas informatizados posibilitó la producción a pequeña escala y facilitó la descentralización de la producción, lo que se vio reforzado por la disminución de los costes de transporte y la subsiguiente reducción de las barreras espaciales en todo tipo de movimientos. Así, las distintas partes del proceso global de producción se vieron fragmentadas, ya que las mercancías podían ser producidas en enclaves muy diferentes y ensambladas en serie por trabajadores no cualificados, tras muy cortos periodos de formación. La posibilidad de separar el proceso de producción en sí mismo de su administración también apuntaba en la misma dirección (Harris, 1988).

Como consecuencia, apunta Harris (1988), las plantas industriales que en los países occidentales realizaban los procesos de fabricación en su totalidad, cerraron y el sistema se racionalizó para abaratar los costes de producción, a través del ensamblaje de distintas partes fabricadas por trabajadores pertenecientes a diferentes países. Según Thrift (1988), las empresas multinacionales, desde entonces, revisan la productividad de sus fábricas mucho más frecuentemente, y cuando no alcanzan el nivel de beneficio deseado, lo más probable es que las cierren. De esta forma, tiene lugar un proceso

constante de racionalización estratégica mediante el cual se abren y cierran plantas con mucha más frecuencia que en el pasado, con todas las consecuencias que ello tiene para los países en los que se hallan localizadas dichas fábricas y, sobre todo, para los trabajadores en ellas empleados.

1.1.1. Globalización

Thrift (1988) describe la forma en la que el capital se ha flexibilizado, tanto en términos de tiempo como de espacio, y señala el hecho de que la empresa global ha emergido como nuevo tipo de organización. Sin embargo, insiste también en las dificultades para denominar a esta tendencia general "globalización". También Hirst y Thompson (1996) sostienen que el término "globalización", tan extendido y propagado, muestra límites serios. De acuerdo con estos autores, la importancia creciente del comercio exterior y de los flujos de capital internacional no constituyen por sí mismos una evidencia del fenómeno que se ha dado en llamar "globalización".

Según Amin (1997), la palabra "globalización" ha sido interpretada de diferentes maneras. Hay quien lo interpreta como triunfo del capitalismo a escala mundial sobre la autonomía y la identidad nacional, triunfo que el neoliberalismo aplaude y que las fuerzas anticapitalistas o la socialdemocracia condenan. Amin (1997) afirma que, de forma algo menos dramática, también se interpreta como algo semejante a la intensificación del intercambio entre formaciones sociales nacionales y, como tal, gobernable a través del sistema interestatal. En una postura intermedia, la globalización simbolizaría la difuminación de las fronteras territoriales tradicionales por medio de la interpenetración de influencias tanto próximas como distantes, lo que requiere soluciones híbridas y multipolares (Amin, 1997).

Resulta difícil negar que actualmente la fabricación, los intercambios financieros y los centros de servicios muestran una intensa orientación externa y un énfasis importante en el comercio internacional. Sin embargo, también es preciso subrayar que la inversión extranjera directa se concentra casi exclusivamente en los países industriales avanzados y en un núcleo pequeño de lo que hasta hace poco denominábamos economías industriales en vías de desarrollo (Thrift, 1988; Hirst y Thompson, 1996). Según Boyer y Drache (1996), la evidencia cuantitativa demuestra que la globalización no es un fenómeno nuevo si lo medimos mediante indicadores nacionales tales como la cuota que representa la inversión extranjera en los flujos de inversión total. En este sentido, argumentan, las economías se han internacionalizado de forma considerable pero la riqueza y la producción continúan teniendo carácter local y se hallan muy desigualmente repartidas.

Cox (1993) afirma que las opiniones sobre la nueva división internacional del trabajo y la "globalización" de la producción han fomentado la diseminación del fatalismo político en los países avanzados, mientras que Hirst y Thompson (1996: 53) señalan cómo el peligro de la retórica en torno a la globalización es importante porque tiende a ignorar los procesos de distribución: considera el mundo como un mercado único abierto y competitivo y la localización de la actividad económica sujeta exclusivamente a consideraciones puramente comerciales. Según estos autores, a comienzos de los

años noventa, el 90% de las sedes de las empresas multinacionales se hallaban en el mundo desarrollado, y en 1992 sólo el 5% del stock de inversión extranjera directa procedía de una empresa multinacional de un país en vías de desarrollo. Por otra parte, las naciones industriales más prósperas (como Alemania o Japón) han demostrado una considerable renuencia a invertir y desarrollar procesos de fabricación centrales fuera de sus países, manteniendo el grueso de su capacidad de generar valor añadido dentro de las fronteras. De esta forma, el capital financiero alemán y japonés es "nacionalista" y sus compromisos se dirigen fundamentalmente al sector manufacturero propio e interno (Hirst y Thompson, 1996).

Por tanto, a pesar de la creciente orientación externa de las economías, según estos autores, existen serias razones para mantener una cierta posición escéptica sobre las afirmaciones más extremas en torno a la globalización económica, teniendo en cuenta que la inversión comercial y los flujos financieros se concentran en la tríada Europa, Japón y América del Norte (Jessop, 1994) y que tal dominio tiene tendencia a continuar, y ello sin tener en cuenta el colapso relativo de las economías de los *cuatro tigres asiáticos*. Aun así, Amin (1997) afirma que incluso cuando las empresas transnacionales permanecen arraigadas en su país de origen como fuente de recursos estratégicos, la naturaleza de los mercados ha hecho imprescindible que los Estados-nación desarrollen políticas económicas dirigidas a fortalecer la competitividad global frente a los modelos de crecimiento orientados a la economía doméstica o a la cohesión social nacional. En este sentido, las iniciativas explícitamente dirigidas a hacer la economía doméstica más atractiva a la inversión y a forzar la política macroeconómica (sobre todo la política monetaria) para adaptarse a los cambios de influencia externa en los tipos de interés y en las fluctuaciones monetarias, constituyen rasgos nuevos que con frecuencia adoptan las políticas nacionales. Según Healey (1997), existe consenso general sobre la penetración creciente de las relaciones económicas globales en el destino de las empresas individuales y en las tendencias hacia una mayor flexibilidad en las relaciones de producción, de forma que la integración vertical que caracterizaba anteriormente a las empresas ha dado paso a una organización más flexible que muestra una gran apertura al suministro externo.

Con el debate en torno a las transformaciones como telón de fondo, podemos afirmar que la economía internacional ha cambiado radicalmente en estructura y formas de gobernanza respecto a las formas predominantes en el *boom* que se prolongó desde principios de los años cincuenta hasta la crisis del petróleo de 1973. Sin embargo, también ha de ser tenido en cuenta, por otra parte, el hecho de que la movilidad del capital no produce un cambio radical absoluto en términos de inversión y empleo desde los países desarrollados a los que se hallan en vías de desarrollo. Más bien se constata que la inversión extranjera directa se halla altamente concentrada en las economías industriales avanzadas y que el Tercer Mundo sigue siendo un actor relativamente marginal tanto en términos de inversión como de comercio, al margen de una pequeña minoría de nuevos países industrializados (Hirst y Thompson, 1996).

1.1.2. Reestructuración industrial

Aunque pensemos que se ha exagerado de forma excesiva el rol de los países en vías de industrialización como sustitutos de las viejas regiones industriales, lo que si es cierto es que la traducción espacial de esas nuevas tendencias ha dibujado un nuevo patrón geográfico en el que algunos de los viejos centros manufactureros han perdido su rol preeminente previo y han tenido que hacer frente a la desaparición de una inmensa cantidad de puestos de trabajo cualificados y semi-cualificados (Harding *et al*, 1994). A menudo, el cierre de fábricas y la ausencia de inversión han tenido un efecto multiplicador negativo en el desarrollo urbano que se ha traducido en un paisaje de fábricas cerradas, pero también en el abandono de viviendas, tiendas, almacenes y oficinas (Feagin y Smith, 1987). En paralelo con la adaptación de las industrias manufactureras a la reorganización general del capitalismo, el paisaje de las viejas regiones industriales experimentó una transformación física incontestable.

Sin embargo, tal y como señalan Fothergill *et al* (1986), no hay una única teoría aceptada por todos que explique la desindustrialización de las áreas urbanas occidentales. En general, se adoptan dos perspectivas a la hora de explicar dicho cambio. Una de ellas atiende a las características de las áreas industriales en sí mismas, y considera determinados rasgos de estos ámbitos, como la falta de adecuación de los edificios, el incremento en el precio de los alquileres o el predominio de trabajadores conflictivos, como elementos clave a la hora de convertirlas en espacios inaceptables para la industria manufacturera de nuevo cuño. La segunda perspectiva hace referencia a la reestructuración y la racionalización de la industria y considera el sistema económico en su conjunto. La lógica de tal argumento apunta a la disparidad irreconciliable entre los intereses del capital industrial y el mantenimiento del empleo manufacturero urbano (Fothergill *et al*, 1986).

Scott (1988) considera que la nueva actividad productiva se localiza a distancia de esos viejos focos de industrialización fordista, en la medida en que sus requerimientos nada tienen que ver con la aportación o la fuerza de trabajo disponible en tales ámbitos. Este autor afirma que esos enclaves, con sus altos niveles de sindicación obrera y sus plantillas de trabajadores relativamente politizados (y las subsiguientes rigideces que ello comporta tanto en las plantas como en el mercado de trabajo local), conformaron entornos hostiles a las nuevas formas de producción flexible en distintos aspectos (ver también Swyngedouw, 1989). En consecuencia, los empresarios de los nuevos centros manufactureros buscan emplazamientos alternativos a esas localizaciones que no estén contaminados por la experiencia histórica previa de la manufactura a gran escala y las relaciones laborales fordistas. Así, en los nuevos enclaves, el establecimiento de nuevas estructuras sociotécnicas se enfrenta a una oposición local mínima, lo que resulta doblemente importante porque, por un lado, consigue evitar rigideces y, por otro, institucionaliza formas flexibles (Scott, 1988).

Otro de los argumentos que se utilizan apunta a cómo los cambios tecnológicos exigían a largo plazo más espacio por trabajador y mucha más superficie para maximizar la productividad y conseguir el uso óptimo de las instalaciones, lo que colocó a las áreas que albergaban industria a gran escala en situación de desventaja respecto

a otras áreas. De acuerdo con esta interpretación, la industria moderna se instala en fábricas de una sola planta, en medio de espaciosas áreas con zonas verdes y un cuidado entorno ambiental que incluye una amplia superficie de aparcamiento, permite la circulación de camiones pesados, y contempla la existencia de zonas de reserva para futuras ampliaciones (Fothergill *et al*., 1986). Por tanto, las empresas situadas en áreas urbanas muy densas, cuyas instalaciones se hallaban de entrada físicamente constreñidas, encontraron obstáculos insalvables para ampliar su espacio en la misma zona o en una adyacente, donde además se hubieran visto obligadas a competir con otros usos alternativos. Por el contrario, las empresas situadas en entornos de carácter más rural se vieron privilegiadas por el acceso más inmediato a recursos tales como un suelo más barato, y por tanto, pudieron expandir sus instalaciones sin mayores problemas (Rhodes, 1986).

Massey (1988) explica cómo, de acuerdo con algunos académicos, el declive de las viejas regiones industriales en la primera mitad de la década de los años setenta, fue la consecuencia de lo que se dio en llamar "deseconomía de aglomeración", entendida como los costes derivados de la localización en las grandes áreas urbanas, principalmente el alto precio del suelo y las instalaciones. Tal coste mostraba además otros costes indirectos que repercutían en las empresas a través del elevado gasto al que habían de hacer frente los trabajadores en términos de vivienda y transporte, a lo que además habría que añadir las repercusiones relativas derivadas de la congestión y la antigüedad de los edificios. En este sentido, se argumentó, las ventajas que en un principio mostraba la localización urbana se vieron largamente superadas por todo ese cúmulo de inconvenientes.

Lash and Urry (1987) utilizan el término "dispositivo espacial" (*spatial fix*) para referirse a la interconexión de estructuras espaciales que vinculaban entre sí a las industrias manufactureras y extractivas de cabecera, las principales ciudades industriales, los entornos regionales dominados por esas industrias y la fuerza de trabajo y el capital organizados en un modelo estructural determinado. Según apuntan estos autores, ese dispositivo espacial constituyó el aspecto más característico del desarrollo de un conjunto de economías regionales que se vieron modeladas por un pequeño núcleo de industrias organizadas en torno a grandes plantas industriales situadas en grandes centros urbanos. Estos autores argumentan que la disolución de este dispositivo espacial se debió a la desconcentración espacial y la dispersión de la industria manufacturera y al modo en el que la industria utilizó la diversidad local para fragmentar sus operaciones y relocalizarlas en muy diversos emplazamientos.

No obstante, todas estas explicaciones han de ser enmarcadas en el contexto más amplio de la reestructuración industrial, que adoptó formas muy diferentes: algunas empresas simplemente buscaron mano de obra más barata, pero otras utilizaron tal oportunidad para actualizar sus procesos de producción y hacerlos menos dependientes de la fuerza de trabajo cualificada que habían utilizado tradicionalmente (Massey, 1988). Aun así, según Cox, la búsqueda de mano de obra barata es sólo una estrategia y, de hecho, puede haber otras que impliquen efectos relocalizadores en lugar de deslocalizadores. Como señalan Tickell y Peck (1992), en algunos casos, los nuevos espacios

industriales se han asentado en las viejas regiones manufactureras y eso demuestra que si en algunas circunstancias el capital adopta una estrategia espacial que persigue básicamente el establecimiento de relaciones de empleo flexibles (como cuando elige enclaves de producción periféricos respecto a la geografía de producción fordista), en otras puede adoptar una estrategia social, como cuando decide reconstruir y reorganizar sus relaciones con la fuerza de trabajo de los emplazamientos fordistas.

Por tanto, si es cierto que muchos centros industriales tradicionales perdieron el rol predominante que habían tenido con anterioridad, no todo ha sido declive en el universo de la industria. El proceso de desindustrialización ha implicado el cierre de algunas plantas manufactureras y el nacimiento de otras (Burtenshaw *et al*, 1991). En términos generales, los sectores que han pagado un precio más alto han sido la industria pesada y de cabecera, pero en el otro extremo ha habido un grupo selecto de industrias y de puestos de trabajo asociados a éstas que se han situado en una posición mucho más importante en el conjunto de la estructura económica general. En este campo incluiríamos, sobre todo, la industria relacionada con los sectores emergentes de la electrónica y la alta tecnología y también las que incorporan investigación y desarrollo o producción especializada, como los artículos de diseño destinados a nichos de mercado formados por consumidores de alto poder adquisitivo (Harding *et al*, 1994). Si ello es cierto, y también que estas industrias prósperas o de rápido crecimiento son consideradas sectores clave, la contrapartida es que constituyen un sector de escasa demanda de mano de obra (Massey, 1988; Allen, 1988).

Por otra parte, la reestructuración industrial ha sido interpretada por muchos autores como una tendencia inevitable en la transición hacia las sociedades dominadas por el sector terciario. La división del trabajo en procesos complejos ha aumentado el número de trabajadores ocupados en actividades productivas indirectas dejando, al mismo tiempo, una cifra considerablemente menor de trabajadores involucrados en tareas de producción directa o transformación de materiales. Así, el trabajo de procesar, ensamblar y trasladar materiales ha disminuido respecto al que tiene que ver con la administración, organización, regulación y mejora de los sistemas de producción (Sayer y Walker, 1992). Muchos empleos han sido transferidos del sector manufacturero al sector de las industrias de servicios, como, por ejemplo, todos aquellos servicios que previamente se prestaban dentro de las fábricas y que posteriormente han sido externalizados (Allen, 1988). Esto ha contribuido a remodelar las fronteras entre ambos sectores. En opinión de Massey (1988), la distinción entre industria y servicios cada vez es más arbitraria, dado que los servicios constituyen una parte integral del sistema de producción global.

De acuerdo con Sayer y Walker (1992), el propio término "servicios" es poco acertado como concepto unificador capaz de dar cuenta de la nueva economía. La idea de transición a una economía de servicios constituye un intento burdo de captar las transformaciones que actualmente tienen lugar en el capitalismo moderno. La importancia de los servicios ha sido, de hecho, objeto de inmensa controversia (ver, por ejemplo, Massey, 1988; Sayer and Walker, 1992; *The Economist*, 1994; 1997).

Muchos analistas dividen ahora el sector servicios en "servicios a la producción" y "servicios al consumo" (Healey, 1997). Los últimos se orientan a la demanda de ser-

vicios finales en los hogares (Allen, 1988), mientras que los primeros han constituido el sector intermedio más importante y el segmento de producción con un crecimiento más rápido en la economía de servicios en los últimos años. Dentro del conjunto de servicios a la producción se incluyen los servicios financieros, de seguros, publicidad, investigación de mercados, servicios profesionales y científicos, y de investigación y desarrollo. Los servicios basados en la información que constituyen un ejemplo primordial de estos servicios a la producción representan para algunos analistas como Hall (1993; 1995) o Castells (1996) la vanguardia de la economía. Castells (1996), de hecho, caracteriza el cambio hacia la economía informacional como el cambio económico más importante de nuestra era, como un cambio crucial en sí mismo y de las mismas características que el que produjo la transformación de la economía agraria a la industrial en los siglos XVIII y XIX. Tickell y Peck (1992), por el contrario, afirman que todavía hay mucha reflexión pendiente respecto al análisis macroeconómico del rol de los sectores impulsores de acumulación flexible, entre los cuales los servicios financieros y de negocios y el sector de las nuevas tecnologías constituyen un ejemplo fundamental. Castillo (2007) señala, de hecho, cómo en el sector concreto de la producción de software se está produciendo un proceso de externalización de trabajo cualificado e inmaterial que antes sólo se consideraba realizable en los países centrales.

1.1.3. Impacto en el empleo

Los trabajadores que fueron despedidos como consecuencia de la reestructuración industrial no encontraron acomodo en los nuevos mercados de trabajo, lo que produjo un espectacular incremento del número de trabajadores desempleados. Las características y la capacitación de los trabajadores que perdieron su empleo manufacturero no encajan con los atributos de la nueva demanda de mano de obra, lo que planteó muy serios problemas a esos trabajadores manuales semicualificados (Massey, 1994).

El crecimiento más significativo del empleo tuvo lugar en el campo de los servicios financieros y también, aunque más lentamente, en los servicios personales y al consumo (Harding *et al*, 1994). En los años ochenta el incremento más relevante del empleo dentro del sector servicios tuvo lugar en los servicios financieros, de seguros y los relacionados con la propiedad inmobiliaria y el comercio. El número de trabajadores en esos sectores se incrementó un 4-5% anual en las economías de los países más desarrollados, frente al 2-3% del sector servicios en su conjunto (*The Economist*, 1994). Healey (1997) opina, sin embargo, que los servicios financieros también se han visto afectados por la reestructuración, como respuesta a la innovación tecnológica y a un entorno más competitivo generado por las políticas de desregulación. Por tanto, se han perdido puestos de trabajo en muchos servicios al consumidor en los que los avances en las telecomunicaciones han permitido reducir tiempo y mano de obra. Las consecuencias, en lo que concierne al sector de oficinas especializado en servicios financieros, que se sitúa muy frecuentemente en el centro de la ciudad según esta autora, apuntan a efectos paralelos a los del impacto de la reestructuración industrial en términos de obsolescencia de estas instalaciones y emplazamientos (Healey, 1997).

El crecimiento de la oferta de empleo tanto profesional como técnico y organizativo, en la que el conocimiento juega un papel fundamental ha llevado a que las mejores condiciones y salarios se destinen a los trabajadores cualificados, que en su gran mayoría son hombres y pertenecen a la clase media (Harding *et al*, 1987). Por otra parte, la expansión de la oferta de servicios personales y al consumidor ha supuesto empleo para mujeres y minorías étnicas, proporcionando puestos de trabajo que a menudo son inseguros, a tiempo parcial y con salarios muy bajos. Según Tickell y Peck (1992), el crecimiento del sector servicios se vincula con mercados laborales crecientemente segmentados en los que existe un cuadro de profesionales bien pagados que constituyen la "clase de servicios" y una gran mayoría de trabajadores no cualificados que trabajan en el mercado laboral secundario y constituyen la "infraclase de servicios".

Amin (1994) comenta cómo al examinar las características predominantes en Alemania, Hirsch y Esser dibujan un escenario postfordista pesimista, en el que el trabajo basado en la tecnología se acompaña de despidos, segmentación de los trabajadores y marginación social; en ese mismo escenario, la industrialización creciente del sector servicios también supone cambios en la estructura social que se traducen, por una parte, en la estratificación de estos trabajadores de cuello blanco y, por otra, en la erosión de las antiguas identidades colectivas por el uso de las nuevas tecnologías; en ese contexto mencionan cómo la movilidad impuesta en los mercados laborales como consecuencia de la nueva geografía del empleo, da lugar a la ruptura de la familia y de los lazos comunitarios y a una creciente polarización social entre los estratos de los sectores de alta productividad y gran capacidad de consumo elevado y los de bajos salarios o ausencia total de los mismos.

Meegan (1988) señala cómo las transformaciones en la esfera del empleo incluyen el crecimiento de la subcontratación, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo eventual, los acuerdos con los sindicatos a nivel individual y la negociación permanente sobre la flexibilidad de las condiciones de trabajo. Thrift (1988) también constata cómo gran parte del crecimiento del empleo en el sector servicios ha consistido en un aumento del número de trabajadores a tiempo parcial que se ha traducido en una estructura del empleo crecientemente polarizada entre los trabajos con buena remuneración, a tiempo completo y constitutivos de una carrera profesional o administrativa y los trabajos de más bajo nivel, casi siempre a tiempo parcial y de carácter rutinario (Allen, 1988). Massey (1988) afirma con gran agudeza que los que tienen una opinión entusiasta de la economía del sector servicios se fijan en los analistas financieros, los expertos informáticos, los abogados o los psicólogos, mientras que los que se muestran más escépticos tienden a señalar la importancia del personal auxiliar, del de la industria hostelera y de comidas a domicilio y el trabajo eventual en el sector turístico. Los trabajos de nivel más bajo vinculados al sector de oficinas, según Feagin y Smith (1987), son los mensajeros y de limpieza, mientras que otros trabajos indirectamente vinculados a este sector abarcan desde el trabajo en restaurantes hasta el de las empleadas de hogar.

En términos generales, la reestructuración de la fuerza de trabajo ha significado un enorme crecimiento del desempleo por una parte, y por otra, el predominio de múltiples divisiones internas del mercado de trabajo desde distintas perspectivas. La primera de esas divisiones sería la que diferencia a los que tienen trabajo respecto a los que

se hallan en paro, pero también existen muy diferentes categorías de desempleados como el parado de corta o larga duración; también hallamos diferencias entre los que tienen un salario alto y los de ingresos muy bajos, así como entre los diferentes tipos de trabajadores, tales como los de tiempo parcial o tiempo completo, los trabajadores eventuales y los de contrato indefinido y los autónomos. En otras palabras, el efecto neto de los cambios que han tenido lugar en el universo del trabajo ha sido una intensa polarización en términos de salario, estándares de empleo y seguridad en el trabajo entre los distintos grupos (Harding *et al*, 1994).

1.2. El ámbito local

1.2.1. La teoría de la regulación y la teoría del régimen urbano

La teoría de la regulación, por su énfasis en la influencia de la cultura en el cambio y en el desarrollo económico, proporciona claves para el entendimiento del impacto desigual que en el terreno del espacio y el territorio han tenido los cambios económicos (Painter, 1997; Dunford, 1990). Aun así, incluso si las herramientas que utiliza son indicadas para este propósito, según Peck y Tickell (1992), la teoría de la regulación, tal y como ha sido formulada hasta ahora, carece de una concepción adecuada del desarrollo desigual a nivel subnacional. Estos autores afirman que la teoría de la regulación no se ha enfrentado a la problemática de la regulación social a escalas espaciales distintas a la del Estado-nación. Es preciso, a su juicio, explorar las formas en las que los distintos mecanismos y formas reguladoras se enraízan y distribuyen en las distintas escalas espaciales, desde la local a la supranacional (Peck y Tickell, 1992; también Beauregard, 1997). Algo parecido expresa Low (1995) cuando afirma que incluso si la teoría de la regulación proporciona un objetivo deseable en torno a la reintroducción de la política en la economía del análisis urbano, los trabajos en el ámbito de la geografía y de las relaciones sociales de escala local requieren una cierta reformulación y ampliación del concepto de regulación para que sea útil a la hora de dar cuenta de las diferencias subnacionales.

Ha habido distintos intentos de utilización de conceptos regulacionistas en el contexto del análisis político urbano. Tal y como lo expresan Jessop *et al* (1996), esos intentos tienen dos propósitos de carácter muy diferente. En primer lugar, proporcionan un medio de vincular la política urbana con las tendencias económicas de carácter general y, por otra parte, facilitan el medio para ligar agencia y estructura[2] en el estudio de la gobernanza urbana a través del concepto de "modo de regulación". Sin embargo, dado que la aproximación regulacionista es relevante sobre todo en el área económica, su utilización en la investigación urbana requiere un análisis político más refinado. De hecho, las interpretaciones regulacionistas de las transformaciones locales han tendido a retratar estas últimas en términos más bien burdos y simplistas, sin tener en cuenta la

2 Agencia y estructura son términos profusamente utilizados en el ámbito de la disciplina y la teoría sociológica. Agencia remite a actuación, conducta o acción e implica intencionalidad de los agentes sociales. Estructura alude a las prácticas producidas por los indivíduos o las instituciones que constriñen a los actores y al mismo tiempo producen recursos para su actuación.

capacidad estratégica de los actores locales (Jonas, 1997; ver también Painter, 1997; Jessop *et al*, 1996).

Painter (1997) afirma que se puede definir un régimen urbano como una coalición de intereses a escala urbana que incluiría el gobierno local elegido en las urnas. Esta coalición coordina los recursos y por tanto genera capacidad de gobierno. Por tanto, la teoría del régimen urbano es una forma de análisis que se centra en las relaciones entre lo que se ha denominado actores de la escena urbana, y la forma en la que éstos se implican en los proyectos locales. El concepto de régimen urbano se utiliza mucho en investigación urbana y también en ciencia política (por ejemplo, Elkin, Stone, Fainstein, Mollenkopf), sobre todo en Estados Unidos, aunque más recientemente también ha conseguido adeptos en otros ámbitos (Painter, 1997).

Aunque el paradigma del régimen urbano arroja luz en algunos aspectos clave de la política, Horan (1997) afirma que este paradigma constituye un marco demasiado estrecho para investigar los procesos de política urbana y reestructuración económica. En palabras de Jonas (1997), la teoría del régimen urbano proporciona un rico panorama de los intereses locales, las luchas y las estrategias relacionadas con las transformaciones políticas urbanas, pero se queda muy corta en lo que concierne a algunas cuestiones de trascendencia estratégica. Cox (1997) sostiene que los análisis basados en la teoría del régimen urbano fracasan cuando intentan ir más allá de referencias descriptivas sobre las formas de colaboración entre el sector público y privado, hacia el cuestionamiento de por qué emergen, de hecho, formas sociales de esta naturaleza. En opinión de este autor, la teoría del régimen urbano se ha mostrado sensible a la hora de captar los mecanismos de cooperación entre distintos actores pero no al explicar por qué surgen esos mecanismos, cómo se reproducen o se transforman o qué obstáculos encuentran. En los mismos términos, Jessop *et al* (1996), aunque aceptando el valor del análisis del régimen urbano, rechazan la tendencia a tratar las dinámicas urbanas como si pudieran aislarse de los procesos y las fuerzas económicas y políticas de más largo alcance. Estos autores creen que los estudios de régimen urbano han producido trabajos profundos y llenos de matices sobre la estructura y las dinámicas de algunas coaliciones urbanas pero se han mostrado mucho más incapaces a la hora de revelar el contexto económico y político más amplio en el que tales estrategias se formulan (Jessop *et al*, 1996).

El énfasis en la autonomía de las elites y los regímenes locales ha supuesto un correctivo muy saludable a formas de estructuralismo que únicamente ponen el acento en la lógica autónoma del capitalismo global, en la autoridad soberana homogeneizadora del Estado-nación o en la hegemonía de las culturas y los discursos supralocales, aunque, como sostienen Jessop *et al* (1996), este valioso correctivo no implica que los imperativos de la competencia interurbana, la reestructuración del Estado y la acumulación del capital puedan dejarse a un lado a la hora de examinar la dinámica interna de la política urbana, ni tampoco que lo que se persigue en el nivel local pueda ser examinado como si estuviera a salvo de las influencias de los modelos, los paradigmas o los discursos políticos no locales. Desde una perspectiva parecida, Cochrane (1991) también pone el acento en lo engañosa que resulta la aproximación al análisis

del cambio de los sistemas de gobierno local, como si éste fuera independiente de los cambios sociales y económicos de alcance más amplio. De hecho, los flujos entre las fuerzas locales económicas, políticas e ideológicas y las que existen a escala más amplia, siempre circulan por una doble vía, aunque ésta posea un carácter básicamente asimétrico (Jessop *et al*, 1996; ver también Low, 1994).

En conclusión, mientras que la teoría de la regulación subestima la importancia de los actores y la organización local y por ello no alcanza a explicar las construcciones concretas de los mecanismos reguladores, la teoría del régimen urbano teoriza de forma insuficiente las conexiones entre los agentes locales y los contextos institucionales de amplio alcance (Lauria, 1997a). Sin embargo, incluso teniendo en cuenta que la teoría del régimen urbano fracasa a menudo a la hora de proporcionar análisis teóricos profundos y, por el contrario, sucumbe al empirismo y al localismo excesivo (Jessop *et al*, 1996; ver también Feldman, 1997; Beauregard, 1997), cabe plantearse, como sugiere Lauria (1997b), de forma sugerente, su complementariedad con la teoría de la regulación. En opinión de este autor, la complementariedad entre el análisis de las prácticas políticas locales por un lado, y los procesos reguladores extralocales y extraeconómicos por otro, hace posible una orientación de las investigaciones hacia cómo los regímenes urbanos organizan sus estrategias de acumulación de forma que el espacio económico local pueda situarse en una buena posición respecto al resto de las ciudades de la jerarquía urbana (Lauria, 1997b). Por tanto, al mismo tiempo que la teoría de la regulación ofrece un conjunto fructífero de abstracciones en las que se puede incorporar el análisis del régimen urbano, este último posee mecanismos capaces de brindar algunos vínculos explicativos que la perspectiva regulacionista no contempla, como cuando se centra explícitamente en el contenido de las disputas políticas y en las formas de conflicto y cooperación política a escala urbana (Painter, 1997; ver también Lauria, 1997a).

De forma más específica, Jessop *et al* (1996) observan que muchos estudios de caso ponen de manifiesto las diversas formas políticas urbanas, y en ello subrayan lo que se ha dado en llamar "micro-diversidad", pero al mismo tiempo constatan la existencia de muchos rasgos comunes compartidos en el ámbito de la acción política dentro del contexto de los regímenes urbanos de muchos países occidentales. Tales rasgos compartidos indican trayectorias comunes en su evolución o lo que se ha dado en llamar "macro-necesidad". Desde este punto de vista, la coexistencia de micro-diversidad y macro-necesidad en las sociedades occidentales ha tenido lugar porque los sistemas políticos urbanos se ven obligados a responder a las transformaciones que los cambios estructurales de largo alcance imponen en las acciones locales (Jessop *et al*, 1996).

1.2.2. Transformaciones locales

Aun no empleando tales términos, de acuerdo con Harvey (1989), la relación entre macro-necesidad y micro-diversidad sería el resultado de la creciente importancia que lo local tiene para el capital internacional, en el nuevo contexto de desempleo generalizado, reestructuración industrial y rivalidad por atraer inversión y puestos de trabajo, en una etapa de rápidas transformaciones hacia modelos de acumulación de capital geográficamente móviles (Harvey, 1989).

La atracción de inversión ocupa un primer planoen el escenario urbano. Fretter (1993) subraya la importancia de los entornos mejor situados, con una mano de obra más barata, subvenciones generosas, costes de producción más bajos, trabajadores con formación adecuada y mejor calidad de vida. De igual manera se manifiesta Low (1995), cuando afirma que la competencia entre los gobiernos locales por atraer inversión incluye cuestiones tales como la fiscalidad, el tamaño y configuración del propio gobierno local, el nivel de polarización social, el grado en el que se valora la competencia frente a la cooperación, o el nivel en el que los intereses privados como principales beneficiarios directos de la competencia, penetran en los gobiernos locales.

Desde la perspectiva de Healey (1997), desde los años setenta,se han promovido, estrategias de desarrollo económico local orientadas a la consecución de activos y acompañadas por enérgicas campañas de *marketing* urbano, como estratagema dirigida al juego competitivo interregional. Swyngedouw (1989), por su parte, denomina también a esta práctica competencia interregional o interurbana, y Jessop (1994) nos habla de la nueva orientación perseguida por la actividad económica local, con un énfasis creciente en la regeneración urbana y en cómo conseguir que las economías locales o regionales sean más competitivas en la nueva economía mundial. Para favorecer esta competencia urbana y regional se han puesto en marcha nuevas combinaciones de factores económicos y extraeconómicos que incluyen innovaciones económicas, políticas y sociales enfocadas hacia la mejora de la productividad y otras condiciones de competitividad estructural, la transformación de algunos mecanismos reguladores dirigidos a captar la inversión móvil, o la puesta en marcha de actuaciones de imagen también orientadas al mismo propósito (Jessop, 1996: 5). Como observan Peck y Tickell (1994), tras la crisis postfordista, las localidades se han convertido en algo así como hermanas hostiles que se lanzan al proceso competitivo de atracción de empleo e inversión y compiten y regatean sobre cuestiones tales como los estándares de vida. En opinión de estos autores, el alineamiento de las relaciones globales y locales –que Swyngedouw (1992) denomina "glocalización"– no constituye tanto un orden espacial nuevo como una continuación del desorden espacial o, dicho en otras palabras, la geografía de una crisis no resuelta.

Cox (1993), sin embargo, argumenta que la geografía del capital es necesariamente contradictoria, ya que también se enfrenta a ciertos límites en términos de flexibilidad de localización. Las empresas se muestran móviles respecto a determinadas localizaciones dentro de los límites de una determinada escala geográfica pero no se trata, en todo caso, de una movilidad de carácter absoluto. Aunque es cierto que la escala de actuación se amplía para algunas empresas o para algunas de sus actividades, eso no es generalizable a todas las empresas y a todas las actividades. Es cierto que las empresas juegan con bastante discrecionalidad de localización en lo que concierne a las actividades de ensamblaje, pero no respecto a las actividades de investigación y desarrollo o respecto a las funciones de su sede central. En otras palabras, no conviene hacer grandes generalizaciones. En esta cuestión se detienen también Hirst y Thompson (1996) cuando afirman que la clave del éxito de la inversión multinacional no reside simplemente en la búsqueda de una localización de bajo coste para conseguir el máximo

aprovechamiento, sino en cómo adaptar su estrategia para que encaje adecuadamente en los entornos institucionales, empresariales y de innovación en los que se instala.

Aun así, un número creciente de áreas urbanas están adoptando nuevas formas de gobierno para adaptarse al nuevo contexto económico, social y político, lo que según Peck y Tickell (1994) es síntoma de la propia crisis y un reflejo del desorden global político-económico anteriormente mencionado. En el Reino Unido, por ejemplo, se ha producido un declive del gobierno, de las instituciones elegidas de modo directo por los ciudadanos, y al mismo tiempo, un auge de la gobernanza, entendida como el ejercicio de autoridad de instituciones no gubernamentales (Goodwin y Painter, 1997; Jessop, 1994). Esta transformación de la gobernanza urbana se ha producido porque los gobiernos locales se orientan hacia el mundo exterior, el impulso al desarrollo y el crecimiento económico, y todo ello al tiempo que el bienestar de los ciudadanos ha comenzado a tener menor importancia[3]. De esta forma, muchos ayuntamientos han ralentizado la actividad dirigida a la provisión de servicios a los ciudadanos, sustituyéndola por la preocupación por la prosperidad económica y la capacidad para atraer empleo e inversión. En el curso de estas transformaciones profundas, el sector público ha asumido características que siempre han sido típicas del sector privado (Hubbard, 1996; Cochrane, 1991; Imrie and Thomas, 1995), lo que se ha traducido en una cierta subordinación de los objetivos previos de bienestar a los imperativos de la competitividad y el crecimiento local (Peck y Tickell, 1995). La gobernanza local, como señala Lovering (1995), ha sido reconstruida en torno a los dictados de la competitividad económica. Dicho de otra manera, *el desafío que impone una situación de desindustrialización, paro estructural y austeridad fiscal tanto a nivel nacional como local, unido al enorme atractivo de la racionalidad del mercado y la privatización, conforman un escenario que explica por qué tantos gobiernos urbanos, muy a menudo de diferente signo político y con diferentes niveles de poder político y legal, han seguido de forma general una dirección idéntica hacia la provisión de un "buen clima de negocios" y la atracción de capital hacia la ciudad* (Harvey, 1989, p. 5).

3 Turok y Bailey (2004) señalan cómo hasta hace muy poco tiempo, el Gobierno del Reino Unido y otros de similar orientación han mostrado una cierta tendencia a considerar la estructura social y las relaciones sociales como claramente irrelevantes para los procesos económicos. Desde este punto de vista se juzga que las condiciones sociales pueden verse afectadas por los cambios económicos, pero que el entorno social tiene un efecto menor en el funcionamiento de la economía y los mecanismos de mercado. La escala de la actividad económica y la riqueza material, se argumenta desde esta perspectiva, determinan el bienestar de la sociedad, de forma que la pobreza y las tensiones sociales son consideradas, esencialmente, la consecuencia de un funcionamiento económico defectuoso que se remediaría a través de un crecimiento más intenso liderado por la empresa privada, que sería capaz de generar nuevas oportunidades de empleo y recursos para financiar el bienestar de la gente incapacitada para trabajar. Eslóganes tales como "no existe tal cosa llamada sociedad" o el "efecto goteo (trickle down) de la economía" ilustran este tipo de pensamiento. Algunos políticos llegaron incluso a sugerir que el paro era un precio que valía la pena pagar para conseguir un bajo nivel de inflación y estabilidad económica, y que la desigualdad de salarios ayudaba a impulsar el crecimiento mediante el estímulo del esfuerzo y la creatividad individual.

El mercado competitivo aparecía, por tanto, como la garantía del éxito económico duradero al incrementar la eficiencia de uso de los recursos y el estímulo de la innovación, lo que elevaría la productividad y la tasa de crecimiento. Además, los beneficios de esa creación de riqueza traspasarían el entramado social y llegarían hasta los sectores más desfavorecidos bajo la forma de salarios más elevados y más puestos de trabajo. En resumen todos ganarían con el crecimiento (Turok y Bailey, 2004: 6-7).

En palabras de Jessop (1997), cabe distinguir una transición desde formas de gobierno local organizadas en torno a las funciones keynesianas del Estado de bienestar hacia sistemas de gobernanza local en torno a un rol bastante más novedoso. En términos económicos, este rol se basa en el fomento de la flexibilidad, las economías de escala y la innovación permanente, e intenta fortalecer de la forma más intensa posible la competitividad estructural del espacio económico. En términos sociales, este rol subordina las políticas económico-sociales a esa competitividad estructural que, en parte, se basa en la flexibilidad del mercado de trabajo (Turok y Bailey, 2004; Jessop, 1997), lo que en algunos casos ha conducido a que en la organización de los servicios sociales, por ejemplo, adquiera más importancia el pago por tales servicios que la cobertura de necesidades. En términos territoriales, las formas tradicionales de planeamiento, como instrumento primordial a la hora de modelar y organizar los procesos de cambio, han sido fragmentadas (Gold and Ward, 1994; Philo and Kearns, 1993). Como observan Tavsanoglu and Healey (1992), el énfasis en la forma de la ciudad como un todo y en cómo ésta funciona se ha tornado en atención al desarrollo de proyectos individualizados. En el Reino Unido, indican Healey *et al* (1992a), el cambio político hacia el sector privado en la década de los ochenta significó una pérdida del planeamiento tradicional que se arrinconó y se dejó caer en desuso, en paralelo con un nuevo desarrollo de la puesta en marcha de proyectos uno a uno, lo que generó una situación de gran incertidumbre en la que no se sabía qué tipo de desarrollo se localizaría en qué área y cómo se organizaría su desarrollo. De esta forma, se dejó de presentar a las ciudades como objeto de apego y preocupación y en su lugar se potenció su visión como entorno de oportunidad social y económica, fomentando su competencia, en el mercado abierto, por un trozo del pastel de la inversión de capital (Philo and Kearns, 1993).

Por tanto, del intervencionismo del Estado de bienestar, los entornos locales han pasado a una situación de preocupación fundamental por la acumulación o, dicho de otra manera, la inquietud por el bienestar de la comunidad se ha convertido en inquietud por el bienestar del capital (Boyle, 1993; Gaffikin and Warf, 1993; Harvey, 1989). Harvey (1989) afirma que esas iniciativas de acercamiento al capital han hecho que los gobiernos locales se despreocupen de cuestiones tales como la distribución social o la provisión de servicios públicos y presten mucha más atención a la competitividad económica y la atracción de inversión. Esa mejora del "clima de negocios local" por parte de los gobiernos locales también ha sido analizada por Cox y Mair (1988), quienes afirman que tales políticas han tenido múltiples traducciones y han supuesto desde reducción de impuestos hasta la financiación de servicios e instalaciones culturales. En su opinión, las prioridades derivadas del interés en la acumulación incluyen la expansión de sectores de "cuello blanco", el impulso a la alta tecnología y los servicios de consumo de alto nivel. En el mismo sentido, Healey (1992) también afirma que la imaginería asociada con el crecimiento económico local enfatiza la alta tecnología, las industrias de base científica, los servicios financieros y otros servicios a la producción, los servicios al consumo y las actividades recreativas y de ocio. En otras palabras, lo que los gobiernos municipales quieren actualmente es convertir las ciudades en centros de sedes corporativas

de grandes empresas y crear distritos de negocios con múltiples edificios de oficinas, tiendas y restaurantes especializados y hoteles y pisos de lujo.

En palabras de Harvey (1989; 1994), el estilo administrativista típico de los años 60, dio paso a formas de acción "empresariales" en los setenta y los ochenta, en una especie de consenso que atraviesa las fronteras nacionales e incluso los partidos políticos y las ideologías (en otro sentido, ver Hall and Hubbard, 1996). En su explicación de lo que entiende por formas empresariales en el contexto urbano, Harvey (1985; 1994) señala cuatro tipos diferentes de competencia interurbana, que no sólo no son excluyentes entre sí sino que a menudo se solapan:

- Competencia por conseguir una buena posición en el contexto de la división internacional del trabajo. Se trata de explotar las ventajas en la producción de bienes y servicios, por lo que la existencia de la fuerza de trabajo más demandada actúa como un potente imán en el contexto del desarrollo económico de nuevo cuño. En este sentido, la inversión en alta cualificación y elevada formación de los trabajadores, ajustada a los requerimientos de los nuevos procesos de trabajo, puede verse altamente recompensada.

- Competencia respecto a la posición que se ocupa en relación con el consumo. En este caso, refleja el esfuerzo realizado por los gobiernos locales para hacer que sus ciudades sean muy atractivas como centros culturales y de consumo. Desde este punto de vista, la mejora física del entorno urbano, las atracciones destinadas al consumidor y la innovación en términos de cultura y ocio se han convertido en facetas preeminentes de las estrategias de regeneración urbana. Las ciudades persiguen estrategias que las hagan aparecen como innovadoras, excitantes, creativas y también como espacios seguros para vivir, visitar y consumir.

- Competencia respecto a las funciones de dominio y control, particularmente en términos de poder administrativo y financiero, lo que se refiere a la forma en la que las ciudades pueden competir para convertirse en centros de capital financiero o puntos de encuentro en términos de información y control y de toma de decisiones gubernamentales.

- Finalmente, cabría hablar de competencia respecto al reparto de recursos del gobierno central, otra estrategia de supervivencia urbana, a pesar del ataque político que las políticas redistributivas sufrieron en los años setenta y ochenta.

En las ciudades norteamericanas, donde más se ha utilizado el concepto de "estilo empresarial", los cambios se vinculan a la aparición de formas asociativas o partenariados entre el gobierno local y el capital local para fomentar el crecimiento, basados en la idea compartida de que la atracción de inversión externa es la clave para asegurar la prosperidad futura de la ciudad frente a la intensificación de la competencia urbana (Hubbard, 1996).

Según Amin y Malmberg (1994), el modelo empresarial es una respuesta nueva al viejo problema del desarrollo desigual, en el sentido de que se recurre a los esfuerzos de base local para mejorar el potencial competitivo de las ciudades y las regiones más débiles o desfavorecidas. Leitner and Garner (1993) afirman que el estilo empresarial urbano se caracteriza por la actuación de las ciudades como competidores activos en el

juego urbano económico, siendo la clave del éxito de cada ciudad su habilidad para invertir hábilmente y para venderse de forma astuta. Ese estilo empresarial urbano implica la aparición de una nueva casta de dirigentes municipales alejados del rol tradicional de los gobiernos locales, tradicionalmente basado en la prestación de servicios y en la vigilancia por el cumplimiento de las leyes. El rol de ciudad empresarial incorpora características normalmente asociadas al sector privado como la asunción de riesgo, la inventiva, la confianza en uno mismo, la búsqueda de beneficios y la promoción. En este sentido, el incremento de la competitividad de la ciudad se juzga crítico para la reconstrucción urbana y la revitalización económica, lo que subrayan también Healey *et al* (1992a) al constatar cómo al imitar al sector privado, el rol específico del sector público se transforma en agente negociador, innovando, invirtiendo, especulando y asumiendo riesgos en los distintos proyectos. Aun así, de acuerdo con Leitner and Garner (1993), el principal argumento de los defensores del estilo empresarial urbano es que esas estrategias de desarrollo diseñadas para mejorar el atractivo de la ciudad para la actividad económica persiguen el interés de la ciudad en su conjunto y de todos sus residentes (Leitner and Garner, 1993; Harvey, 1989).

1.2.3. El rol del discurso

Jessop (1997) advierte sobre la amplia difusión de la creencia en la dependencia de factores extraeconómicos de amplio espectro, que irremediablemente conducen a determinadas políticas cuyo fin es el aumento de la competitividad (Jessop, 1997, p. 68). Las grandes tendencias económicas, la "macro-necesidad" impone las reglas del juego a nivel local, pero las prácticas empresariales se perciben de forma mucho más precisa cuando nos detenemos en el rol que juegan los discursos que se organizan en torno a tales prácticas.

Distintos autores, entre ellos el propio Jessop, subrayan la necesidad de cuestionar tal discurso a pesar de su predominio (Cochrane *et al*, 1996; Peck y Tickell, 1995; Leitner y Garner, 1993; Lovering, 1995; Jessop, 1997; Jessop *et al*, 1996; Lauria, 1997b). Jessop *et al* (1996) se detienen en el alcance de la constitución discursiva de los nuevos paradigmas políticos. Tales paradigmas ponen el acento en la flexibilidad y el estilo empresarial como la respuesta más adecuada a las rigideces de la crisis fordista y a la trascendencia de la competitividad estructural en el contexto internacional, interregional e intrarregional. El impulso a la competitividad, en este sentido, está directamente vinculado al cambio sustancial en lo que actualmente se considera espacios relevantes para la acumulación y a las condiciones extraeconómicas que se requieren para alcanzar la competitividad (también Jessop, 1997; 1995).

La conveniencia de que las ciudades adopten un estilo empresarial se ha propagado como panacea universal para las áreas urbanas que buscan adaptarse a la reestructuración económica y política tanto nacional como internacional. Todo ello ha conducido a que buena parte de los analistas invoquen el estilo *empresarial* junto con su punto de apoyo principal, los partenariados público-privados, como el requisito esencial del crecimiento y la revitalización urbana (Leitner and Garner, 1993).

De este modo las narrativas geoeconómicas emergentes sobre la crisis del fordismo atlántico, la globalización, la triadización, el colapso comunista, el fin de la guerra fría, la emergencia de Asia oriental, etc., constituyen el telón de fondo de una serie de iniciativas comunes que juegan un papel fundamental en lo que podríamos denominar la reforma de los regímenes (Jessop, 1995; Jessop *et al*, 1996, Jessop, 1997). Desde este punto de vista, elementos y mecanismos tales como cultura empresarial, sociedad empresarial, distritos industriales flexibles, tecnopolos, regiones inteligentes, medio innovador, redes, ciudad global, alianzas estratégicas, partenariados y gobernanza se presentan como la única e inevitable respuesta a los imperativos de la nueva situación. Dicho de otra manera, tras el fracaso económico y político de las medidas establecidas después de la Segunda Guerra Mundial, si las ciudades y las regiones quieren recuperarse deben, supuestamente, modificar su estrategia económica, sus instituciones económicas y sus modos de gobernanza. Todo debe ser rediseñado para dar prioridad a la creación de riqueza y así hacer frente a las múltiples formas de competencia (Jessop, 1995; Jessop, 1996; Jessop *et al*, 1996). Por eso, Jessop (1997) advierte sobre la importancia de prestar atención al rol de esas narrativas económicas y esos discursos, diferenciando los intereses económicos locales de sus vínculos con otros contextos más amplios.

Este nuevo escenario también es objeto de atención para Cox (1993), quien subraya asimismo cómo se habla más de posibilidad que de realidad cuando se alude a esa inversión de capital hipermóvil que sirve de punto de referencia a los gobiernos de estilo empresarial. Así, el modelo empresarial describe un panorama en el que los cambios en el espacio económico, como resultado de la mayor movilidad del capital, suscitan amenazas y crean oportunidades en la esfera urbana local, de forma que el interés reside en canalizar la inversión hacia cada área concreta, utilizando para ello al gobierno local que ha de hacerse cargo del desarrollo de la infraestructura adecuada, la modificación del sistema impositivo y otras prácticas normativas.

La narrativa retórica de los políticos enfatiza, de hecho, que la clave de la prosperidad de las localidades es situarse a sí mismas en una posición favorable en el escenario económico global (Hubbard, 1996), lo que de nuevo sitúa en primer plano la idea de que la reestructuración urbana y regional está íntimamente vinculada a las tendencias globales, y por ello, conduce a la adopción de políticas de corte empresarial que, en este contexto, se plantean como instrumento fundamental para la atracción de inversión y de nuevas empresas a los entornos locales. Swyngedouw (1989) también afirma que el fin de la era del consenso fordista y los subsiguientes esfuerzos inconexos para reconstruir una nueva coherencia económica e institucional se han visto acompañados por esa retórica ideológica local que centra su preocupación principal en lo distintivo, lo fragmentado y lo único. Algunos defensores de esa versión oficial, según Jessop *et al* (1996), incluso sugieren que todos estos cambios han llevado a que los gobiernos locales adquieran un rol mucho más importante en la economía mundial. Pero la verdad es que tal forma de ver las cosas es cuando menos discutible porque, aunque sea cierto que ciudades y regiones compiten entre sí mucho más ferozmente que antes, resulta mucho más dudoso que ahora tengan más poder del que tenían en el pasado. Mayer (1995) afirma que la supuesta importancia de los gobiernos locales no se traduce en

mayor poder o autonomía, y Peck y Tickell (1994) señalan que a los gobiernos locales se les ha transferido responsabilidad sin otorgarles ningún poder. En opinión de estos autores, cuanto más compiten las ciudades entre sí, más intensa se vuelve su subordinación a las fuerzas supralocales.

Jessop *et al* (1996) resumen los argumentos en los que más hincapié hacen estas narrativas:

- Frente al papel predominante anterior de la economía nacional, actualmente ciudades y regiones cobran cada vez más importancia como espacios de competitividad económica.

- La competencia ha de ser entendida en términos económicos schumpeterianos[4], lo que significa que determinadas "combinaciones" económicas, sociales o políticas a nivel urbano proporcionan ventaja competitiva.

- La gobernanza local sustituye al gobierno local como la vía más apropiada para potenciar la competitividad económica.

- Los factores internacionales constituyen una fuente de riesgo y oportunidad respecto a lo que ocurre en el nivel económico local (Jessop *et al*, 1996).

En la medida en que esas narrativas adscriben una parte de la culpa del fracaso y de la crisis a los modelos anteriores de economía y política urbana, éstos son vistos como causantes de los malos resultados económicos (Jessop, 1997) y por ello se les hace responsables de empeorar los problemas de las ciudades (Lovering, 1995; también Healey *et al*, 1992a). En este sentido, Goodwin (1993) afirma que si antes se acudía al gobierno local para solucionar cualquier crisis urbana, ahora él mismo parece constituir parte del problema. Y ello, al mismo tiempo que se difunde la idea de que sólo las fuerzas del mercado son capaces de revitalizar esas economías urbanas, lo que conduce a que nuevas agencias y partenariados ocupen el lugar del gobierno local tradicional en muchas ciudades y así se asegure que tal retórica se lleva a la práctica.

Esto explica, como afirma Jessop (1997), el continuo flujo de experimentos para encontrar nuevas formas de gobernanza económica más adecuadas a la nueva situación, así como la moda de ensayar nuevos modelos, cada uno de los cuales promete éxito seguro. De todas formas, más allá del supuesto cambio económico general, también encontramos otras razones específicas en ese afán por la redefinición de las instituciones y por la puesta en práctica de nuevas orientaciones de estrategia económica local por parte de las fuerzas políticas. Por ejemplo, el desarrollo de nuevas formas políticas en el Reino Unido ocurrió, en buena medida, porque el gobierno conservador estaba interesado en que el sector privado se incorporara al proceso político, para así promover la reestructuración del aparato del Estado (Jessop *et al*, 1996; Hall y Hubbard, 1996). En el caso británico, el poder político de las élites del sector privado no se deriva de formas específicas de capacidad política autónoma de la comunidad empresarial ni de la energía y la astucia de sus miembros individuales, sino que ha sido permitido y promovido por el Estado (Jessop *et al*, 1996; ver también Imrie and Thomas, 1995).

4 Según Jessop (1994), el Estado schumpeteriano promueve la innovación de productos, procesos, organizaciones y mercado, subordinando las políticas sociales a la competencia y las necesidades de flexibilidad del mercado de trabajo.

Según Healey *et al* (1992b), en el Reino Unido, la retórica política presentó al sector privado como el actor clave en el proyecto de reconstruir la ciudad, y fue esto lo que promovió la asociación entre el sector público y el mercado. No obstante, Cochrane (1991) subraya cómo el sector privado fue en este país extremadamente reticente a incorporarse al gobierno local. De hecho, explica este autor, su creciente protagonismo en este terreno fue cuidadosamente construido a lo largo de los años ochenta, como fruto de un claro y deliberado proceso de reestructuración desde arriba. En el Reino Unido, en definitiva, los partenariados entre las élites locales y las autoridades municipales no han sido el resultado de un imperativo estructural, sino el producto de la voluntad consciente del Estado de potenciar la dispersión del poder local, todo lo cual ha tenido lugar en el marco de un proceso impulsado en el que han participado creadores de opinión, políticos e intelectuales tanto a nivel nacional como local. A este respecto, es preciso recordar que en el Reino Unido el gobierno local no pudo, en ocasiones, optar a fondos estatales a menos que planteara sus proyectos en colaboración con el sector privado. Por otra parte, también la propia Comisión Europea insiste en la formación de partenariados regionales como precondición para conseguir financiación comunitaria (Jessop *et al*, 1996; Peck y Tickell, 1995).

Por tanto, el modelo empresarial urbano y los partenariados público-privados no han sido meras técnicas para la consecución de objetivos municipales en un contexto de fuerte competencia, sino que también representan, como ilustra el caso británico, proyectos de reestructuración de la capacidad, estructura y responsabilidad de los gobiernos locales (Leitner y Garner, 1993). Por tanto, los "comités impulsores", las redes complejas de partenariados público-privados y las estrategias urbanas de corte empresarial se han propagado no tanto porque esté demostrado que funcionan sino porque los intereses dominantes, que intentan revestir de legitimidad tales procesos, han impuesto la necesidad, el significado y el simbolismo de todos estos elementos (Hubbard, 1996). En este sentido, Jessop (1996) advierte de la importancia de considerar la verosimilitud de las narrativas de la competitividad y si éstas son producto de tendencias estructurales o más bien de operaciones estratégicas cuidadosamente elegidas por los distintos aparatos de dominación económica, política e ideológica. Por otra parte, Peck y Tickell (1995) afirman que el hecho de que el sector privado local critique al Estado no implica automáticamente que sea capaz de producir un modo de gobernanza alternativo racional (ver también Jessop, 1995). Lo que sí resulta más evidente y tal vez más preocupante es que al calor de estos procesos se haya excluido la posibilidad de que exista más discusión y debate sobre formas alternativas de definir y resolver los problemas (Jessop *et al*, 1996). Es fundamental, por tanto, reflexionar profundamente sobre lo que se silencia o se calla, lo que se prohíbe o se suprime en este discurso oficial tan extendido (Jessop, 1996).

1.2.4. El estilo empresarial

El perfil que traza Harvey (1989) sobre la competencia interurbana destaca distintos aspectos de la importancia de explotar las ventajas de las ciudades. Como vimos anteriormente, el autor mencionaba como una de sus manifestaciones, la situación relevante

en el terreno de la producción de bienes y servicios, pero también se resaltaba igualmente la creciente competencia respecto a la posición que las ciudades ocupan en términos de consumo, lo que se traduce en la preocupación por hacer de estos entornos atractivos centros de cultura y consumo. Jessop (1995; 1996) también se manifiesta en términos parecidos cuando hace constar que se cambia o se *re-imagina* la imagen de la ciudad no sólo como fenómeno económico y político, sino también como fenómeno cultural, en busca de un incremento de su competitividad (también Jessop, 1994). La formación de partenariados locales se ha convertido en un rasgo común de las ciudades empresariales, pero además hay otros mecanismos como los proyectos de desarrollo inmobiliario, el fomento del orgullo a nivel local o la publicidad, que juegan un papel fundamental en este escenario. La solución empresarial, dependiendo del contexto geográfico y político, ha hecho uso de un conjunto de estrategias recurrentes, que además de la financiación de partenariados público-privados para la regeneración de áreas urbanas incluye el desarrollo de proyectos inmobiliarios emblemáticos e iniciativas espectaculares como los parques temáticos, los centros de ocio y los acontecimientos culturales (Amin y Malmberg, 1994).

Así, encontramos un conjunto de prácticas vinculadas al estilo empresarial cuyo resultado, lo que se ha dado en llamar ciudad innovadora, intenta, en consecuencia, atraer y generar beneficio económico, algunas veces poniendo el énfasis en virtudes tales como la formación o la cualificación de la mano de obra, otras veces resaltando la importancia del entorno físico, social o cultural para la actividad económica y, en ocasiones, destacando ambos recursos al mismo tiempo.

La ciudad empresarial adopta distintas formas, a veces de forma aislada y otras veces combinándolas. Con mucha frecuencia se utiliza la atracción de acontecimientos únicos o políticas culturales, la promoción del turismo y la mejora de la imagen, y todo ello se inviste del objetivo último de la regeneración o el desarrollo económico del área urbana. Se entiende que las áreas deterioradas y las imágenes de declive económico podrían minar la confianza del inversor, por lo que la reversión de esa situación, tal y como señalan Tavsanoglu y Healey, 1992), se ha convertido en el componente clave de la transformación de los entornos urbanos. Así, se ha puesto especial interés en las zonas abandonadas o deterioradas, en las áreas previamente industriales y en localizaciones tales como los frentes de agua o las partes de la ciudad central marginadas o desmanteladas. Todas ellas se han convertido en objeto de intervención para así transformarlas en nuevos entornos regidos por nuevos modelos de uso del suelo, innovando e introduciendo al mismo tiempo nueva vivienda adecuada a los nuevos sectores de actividad relacionados con la producción y el consumo, tales como los complejos de ocio y los centros comerciales o los enclaves destinados a la alta tecnología. Se trata de una estrategia que anima además al promotor inmobiliario privado y pone suelo a su disposición para que lo desarrolle en espera de una demanda futura.

Sin embargo, Healey (1992), comentando este tipo de iniciativas en la década de los ochenta en el Reino Unido, subraya su gran carga de ambigüedad. La retórica política oscilaba, en su opinión, entre una supuesta respuesta a la demanda y a las señales del mercado, por una parte, y la conveniencia, por otra, de crear mercados para el sector

privado, lo que implicaba inversión pública como mecanismo de arrastre de las operaciones. El sector público debía asumir la iniciativa ensayando ideas, coordinando y organizando los proyectos y transfiriendo las oportunidades al sector privado, una vez que la inversión inicial se había realizado y el riesgo había sido minimizado. En este proceso el sector público financiaba el desarrollo, preparaba el suelo, ponía en marcha la infraestructura y asumía todos los riesgos (Healey *et al*, 1992a). Sin embargo, en la práctica, se admitía, sin más, que cualquier desarrollo inmobiliario del sector privado significaba prosperidad económica, asumiendo, al mismo tiempo, que sólo hay una posible vía para transformar regeneración física en regeneración económica. Turok (1992) afirma, en este sentido, y a propósito de la escasa implicación institucional en el desarrollo inmobiliario con destino industrial en Escocia, que la confianza en la capacidad del sector privado para desarrollar proyectos urbanos no tiene en cuenta su carácter extremadamente selectivo.

Sin embargo, los proyectos de desarrollo inmobiliario tienen la peculiaridad de que producen una *imaginería* política muy poderosa porque reconstruyen el paisaje urbano y eso se convierte en símbolo de una economía reestructurada y próspera (Healey, 1992; 1997). Esta estrategia contiene, además, un alto nivel de publicidad política. Algunos autores ponen de manifiesto cómo la promoción de una nueva imagen de la ciudad o la difusión de "mitos urbanos" se ha contemplado como el preludio necesario para el establecimiento de una nueva economía urbana y la atracción de inversión (Goodwin, 1993; Lowe, 1993; Hubbard, 1996). Lever (1993), en el contexto europeo, comenta los efectos multiplicadores derivados de los acontecimientos singulares, como los grandes eventos deportivos, los festivales culturales y las ferias de comercio. Según este autor, estos ejemplos muestran la competencia creciente entre las ciudades europeas por atraer inversión y servicios financieros, así como por convertirse en sede de las instituciones europeas. Algo parecido expresan Harding *et al* (1994) cuando afirman que la promoción de la imagen de la ciudad es un mecanismo que muchas ciudades ponen en marcha para reforzar su estatus económico y para atraer turismo e inversión con la esperanza de movilizar, agrupados en un único objetivo, recursos privados, municipales, nacionales, y cuando resulta posible, como en el caso de Europa, comunitarios.

Lovering (1995) distingue tres etapas diferentes a lo largo del tiempo en las actividades locales de corte empresarial. Durante la década de los setenta, la política económica local se centró fundamentalmente en el esfuerzo por publicitar la ciudad con el objetivo de atraer capital. Algo después, a finales de los ochenta, ese esfuerzo de *marketing* se amplió para atraer también promotores inmobiliarios, y en los noventa, el crecimiento de la industria turística sumó al consumidor como objeto añadido de la actividad de imagen y mercadotecnia local. Sin embargo, la cronología tan clara que plantea este autor no parece encontrar correspondencia en la práctica, sobre todo desde una perspectiva geográfica amplia. Además, los estudios de caso ponen de manifiesto que todos los tipos posible de actividad de corte empresarial tienden a aparecer mezclados, es decir, que no cabe contemplar ese despliegue de recursos de forma tan segregada.

Booth y Boyle (1993), en su análisis de las estrategias de regeneración de la ciudad de Glasgow, comentan las diferentes formas de utilización de la cultura como herramienta

Scottish Exhibition and Conference Centre, conocido como "Armadillo", diseñado por Norman Foster.

Museo Guggenheim de Bilbao, diseñado por Frank O. Gehry.

económica. La cultura, dicen, se define en lenguaje económico y las medidas que se toman en este terreno, se aplican al análisis político. Palabras tales como *inversión, estancamiento, empleo directo e indirecto* o *ingresos*, se convierten, en este contexto, en términos comunes del lenguaje de la regeneración (p. 22). Urry (1990) explica que la esfera cultural posee su propia lógica de convertibilidad a capital económico. La cultura, de esta forma, se vincula a los servicios a las empresas, junto con el turismo y las industrias de ocio, como parte de la actividad más reciente de los ayuntamientos, que se convierte, como señalan Philo y Kearns (1993), en recurso para la obtención de beneficios económicos (ver también Cox y Mair, 1988). La política cultural se convierte así en una de las tendencias del *marketing* local y se integra como una manifestación más en la línea de competencia inter-urbana, que lleva a las ciudades a rivalizar a partir de sus recursos culturales. En función de los diferentes tipos de audiencia posible, la cultura de la ciudad se presenta envasada y reempaquetada, bien como incentivo dirigido al potencial inversor, o como proyecto emblemático para atraer nuevo desarrollo inmobiliario (Booth and Boyle, 1993).

Philo y Kearns (1993) también mencionan cómo, algunas veces, la cultura es manipulada, en un intento de realzar el atractivo y el interés de las ciudades, sobre todo para agradar a los sectores acomodados y de alto nivel que trabajan en áreas tales como la tecnología de vanguardia, pero sin desdeñar otras como el mercado turístico y los organizadores de congresos. Harvey (*El País*, 2007) pone de manifiesto el doble juego de la promoción que en algunas ocasiones lleva a tratar la historia cultural como si fuera una mercancía y en otras se inventa la tradición e incluso crea nuevas historias, como quien encuentra un objeto histórico perdido y hace de él algo especial, construyendo un mito a partir de la nada. Según Philo y Kearns (1993), la manipulación de la cultura puede mostrar dos versiones en función de lo que se desea promocionar. Algunas veces subraya la tradición, el estilo de vida o el arte que se supone especialmente arraigado o vinculado a la ciudad, pero otras veces utiliza un amplio abanico de temas culturales, eventos y exposiciones que pueden no tener ninguna vinculación con la localidad en la que se despliegan. Una manifestación del último ejemplo, según estos autores, sería la actitud contradictoria de *los escritores de literatura promocional, cuando ensalzan supuestas cualidades únicas de supuestos lugares únicos utilizando, eso sí, un vocabulario bastante universal basado en términos como "mejor, más grande, más bonito, más abundante", etc. En otras palabras, esto implica que lo que los distintos lugares tienen de único y específico importa bastante menos que la actividad de promoción y cultivo de imagen de un cierto tipo de localización que aúne cierto tipo de atributos* (Philo y Kearns, 1993, p. 21).

En este ultimo sentido, la actividad de *marketing* de la ciudad genera monotonía o igualdad, a pesar de que aparenta introducir la diferencia y la distinción en el contexto del discurso económico y político. Harvey (*El País*, 2007) afirma que las ciudades desean poseer alguna peculiaridad que atraiga al capital pero subraya cómo cuando éste llega, trae consigo el mismo tipo de elementos, de forma tal que la ciudad pierde esa cualidad particular que la hacía única. Sin embargo, los efectos son de más largo alcance porque esta repetición de las ciudades en el intento de venderse a sí mismas como enclaves empresariales, culturales o turísticos y su intento de atraer capital internacional, según Bianchini *et al* (1992), puede desembocar en un juego de *suma-*

cero, ya que, como afirman Amin y Malmberg (1994), el posible abanico de proyectos a realizar no es infinito sino más bien limitado y el riesgo de fracaso aumenta cuando las ciudades se ven forzadas a copiarse unas a otras, a medida que se van agotando las ideas nuevas (también Harvey, 1994). En este mismo sentido, Peck y Tickell (1994) afirman que aunque algunas ciudades puedan tener éxito en algún momento, se trata de un éxito obtenido a costa del fracaso de otras. Sin embargo, la crítica de Holcomb (1993) va algo más lejos cuando sostiene que este tipo de prácticas produce imágenes en serie y empaquetadas que en realidad no hacen sino reflejar los gustos estéticos de la sociedad postmoderna y, por tanto, una cierta conformidad ecléctica, una cultura étnica mercantilizada y una higiénica ausencia de contenidos de clase. Goodwin (1993) afirma también que la cultura ha sido frecuentemente utilizada como instrumento de falsa conciencia por la élite, en beneficio de sus propios intereses, para hacer así potencialmente más suave la transición del estilo administrativista al empresarial en el ámbito municipal.

La idea de publicitar la ciudad, según Philo y Kearns (1993), incorpora distintas formas mediante las que las agencias públicas y privadas intentan vender la imagen de un lugar particular geográficamente definido, normalmente una ciudad, para hacerlo así atractivo a las empresas, a los turistas e incluso a sus habitantes, como mecanismo de consenso social. Desde este último punto de vista, estas prácticas se utilizan como símbolos de unidad destinados a "cementar" divisiones étnicas, raciales o de clase (Harvey, 1989), de forma tal que la comunidad local aparece como colectividad solidaria, como un enclave de grandes hombres y mujeres, de ideas e imaginación, con claros tintes redentores e identitarios (Cox y Mair, 1988). Hubbard (1996) también insiste en este punto cuando señala que la manipulación de la imagen no sólo intenta hacer la ciudad más atractiva a los inversores externos sino que también juega su papel en términos de lógica de control social, convenciendo a los habitantes de las bondades y la benevolencia de las estrategias empresariales y proporcionando una base fuerte para la constitución de coaliciones (ver también Hall y Hubbard, 1996). Holcomb (1993) afirma que el objetivo primordial de la actividad de venta de la ciudad es construir una nueva imagen del lugar, un nuevo producto basado en los atractivos atributos del área, que han de reemplazar las previas imágenes negativas o poco definidas que sobre ella tenían tanto los habitantes reales como potenciales, los inversores y los turistas (ver también Fretter, 1993; Wilkinson, 1992).

Así, las ciudades y los lugares se mercantilizan como si fueran atractivos productos preparados para ser consumidos, se publicitan y se venden. Se trata, por tanto, como sucede con cualquier otro producto, de un mercado competitivo de lugares destinado a los de fuera –para así atraer capital– o a los propios habitantes –para de esa forma legitimar las actuaciones– (Philo and Kearns, 1993). "Desviar" y "entretener" son, por tanto, objetivos que cumplen las nuevas prácticas basadas en la venta de imagen, que así distraen la atención de posibles problemas sociales y económicos que podrían suponer una amenaza a esas políticas de corte empresarial (Hubbard, 1996). En ese sentido, los proyectos de renovación y reencantamiento de la ciudad juegan también un importante rol simbólico como mecanismo de demarcación del cambio que experimenta la localidad.

De esta forma, la mercantilización de la ciudad se considera un requisito estratégico del desarrollo local, y las prácticas de *marketing* que le dan forma se elevan a un rol central en la persecución de inversores, empresas, tecnología y turistas (Barnekov y Rich, 1989). Wilkinson (1992) afirma que la nueva ola de campañas de imagen se caracteriza, además, por un conjunto complejo de estrategias de *marketing*, que muy a menudo se basan en la auditoría de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas o lo que se ha dado en llamar un análisis DAFO. Según Boyle (1993, p. 79), *la localidad es el producto, el mercado es el inversor privado o el turista y el objetivo es simplemente la confección de una imagen del producto que seduzca al cliente para que compre*.

Finalmente, Short *et al* (1993) subrayan las especificidades y los desafíos a los que en este contexto se enfrentan las viejas áreas industriales, al tener supuestamente que competir con los países recientemente industrializados y con regiones y ciudades en las que tanto el coste de la mano de obra como los impuestos son más bajos por lo que se consideran entornos más filoempresariales. Además, esas viejas áreas industriales, según manifiesta Goodwin (1993), se enfrentan a un triple problema: (a) desindustrialización, (b) menor recaudación impositiva y (c) reducción del gasto público. Según Short *et al* (1993), las ciudades con imágenes más positivas se asocian con la era postindustrial, el futuro, lo nuevo, lo limpio, la alta tecnología, la buena marcha de la economía, los entornos que prosperan y el mundo del ocio como opuesto al del trabajo. En contraposición, las ciudades industriales se identifican con el pasado y lo viejo, el trabajo, la contaminación y el mundo de la producción. La intensa competencia entre ciudades fuerza a esas viejas áreas industriales a cambiar su imagen, a dejar atrás las connotaciones negativas de lo industrial y explotar las imágenes positivas de lo postindustrial (ver también Wilkinson, 1992; Hall y Hubbard, 1996). Healey *et al* (1992a) afirman, en este sentido, que un tejido reconstruido incorpora también una nueva imaginería de vitalidad urbana. Si en el pasado esas ciudades industriales utilizaban sus ríos, sus bordes marinos y sus lagos como parte del proceso de producción, ahora esos recursos de agua se contemplan como elementos recreativos destinados al consumo visual (Short *et al*, 1993), tal como se aprecia en los desarrollos de frentes de agua que muchas de estas ciudades han llevado a cabo.

En un intento por compensar la pérdida de puestos de trabajo que sufrieron las viejas ciudades industriales occidentales, donde la crisis de la industria tradicional produjo múltiples imágenes negativas de abandono, desesperanza y abatimiento, la adopción de políticas de estilo empresarial se ha planteado muy frecuentemente como el principal medio para atraer nuevas empresas e inversión a estas ciudades. Hubbard (1996) sostiene que a esas ciudades la única alternativa que se les ha dado es reinventar su imagen de ciudad como paso previo al establecimiento de una nueva economía urbana. De ahí que la respuesta prácticamente universal a la desindustrialización tanto en las ciudades británicas como en las estadounidenses haya sido la construcción de nuevos espacios urbanos de consumo, muchas veces basados en espectaculares proyectos emblemáticos, diseñados para jugar un papel influyente y catalizador de la regeneración urbana. Estos proyectos emblemáticos, según Tavsanoglu y Healey (1992), se definen como proyectos de gran escala, elevado prestigio y orientación al consumo, y se basan en el desarrollo inmobiliario de carácter mixto, apoyándose en potentes herramientas de *marketing*.

Su teórica finalidad es ayudar a las ciudades a resituarse y encontrar nuevos nichos en nuevos mercados urbanos competitivos (también Bianchini *et al*, 1992; Rodríguez, 1996). Wilkinson (1992) afirma que la fuerza simbólica de los proyectos emblemáticos juega un importante papel como herramienta de *marketing* y mecanismo encaminado a impulsar la imagen de la ciudad en términos de regeneración urbana, razón por la que se han convertido en dominantes en el intento de crear la nueva imagen requerida e infundir confianza a los inversores, a pesar de que por su propia concepción, tales proyectos se conciben como enclaves urbanos privilegiados que parecen discurrir al margen de las áreas problemáticas (Turok, 1992).

En definitiva, las viejas áreas industriales se rediseñan para dar cabida a una nueva infraestructura económica encaminada a dar salida a los problemas de la desindustrialización de forma que en el nuevo escenario se asegure a estas ciudades un nuevo rol económico. La transformación, desde este punto de vista, de las ciudades industriales en espectaculares áreas de consumo ha sido un punto fundamental de las políticas de corte empresarial desplegadas en nombre de la regeneración urbana (Hubbard, 1996). Esto explica, por tanto, la construcción de la nueva imagen de estas áreas a partir de la producción de nuevo espacio y del reciclaje de edificios antiguos, intentando mostrar un nuevo aspecto a los inversores potenciales y, al mismo tiempo, buscar ventajas tácticas sobre los oponentes (Gold y Ward, 1994). El paisaje distintivo que aparece, en consecuencia, en muchas de estas ciudades deja atrás la industria y se basa en el desarrollo del sector servicios.

Barnekov y Rich (1989) subrayan, igualmente, cómo los viejos centros manufactureros han respondido a la erosión de su base económica, intensificando sus esfuerzos para atraer inversión privada del sector servicios y de alta tecnología intentando situarse por encima de sus posibles rivales (ver también Fainstein and Gladstone, 1995). En resumen, las viejas áreas industriales son, de acuerdo con Holcomb (1993), el tipo de sitio que tal vez ejemplifica mejor la construcción de una nueva imagen para reemplazar la antigua, y los esfuerzos para recrear espacios concordantes con las imágenes más buscadas y más valoradas en el momento actual. También Sadler (1993) comenta cómo la venta de la ciudad se ha buscado con más intensidad en las viejas regiones industriales como parte del intento de superponer nuevos valores a los tradicionales de la clase trabajadora. En este sentido, se multiplican los esfuerzos por neutralizar las imágenes relativas a las potentes estructuras defensivas de la clase trabajadora, asociadas al gran tamaño de las antiguas plantas industriales, en la medida en que se considera que actualmente tales imágenes actúan como elementos disuasorios de la inversión privada. En definitiva, los proyectos emblemáticos y el *marketing* publicitario se usan profusamente, como señalan Healey *et al* (1992a), para sustituir las imágenes de ciudades e individuos "oxidados" que supuestamente inhibirían la entrada de inversión privada, por la imaginería de una clase media globalizada y *yupificada*.

1.2.5. En conclusión

La conexión entre lo que Jessop *et al* (1996) denominan macro-necesidad y micro-diversidad, entendida como la influencia de las grandes tendencias económicas en la

actuación local municipal, constituye la mejor vía para comprender la mayor parte de las cuestiones planteadas tanto en este capítulo como en los siguientes.

El capítulo ha mostrado cómo el impacto de los cambios económicos internacionales ha llevado a la reestructuración de la industria, que a su vez ha incorporado formas diferentes, como la deslocalización de las plantas en busca de mano de obra menos costosa o la actualización de los procesos de producción a través del uso de nuevas tecnologías. Algunas de las viejas ciudades industriales cuya riqueza fue creada en fases previas de acumulación capitalista, y particularmente las que alojaban industria pesada y extractiva, se han visto afectadas de forma muy negativa por estos procesos, al perder su principal base productiva. Elevadísimas cotas de desempleo junto a grandes dificultades para encontrar trabajo en el nuevo mercado laboral por parte de los trabajadores industriales, conformaron el panorama resultante en estas ciudades junto a la ominosa presencia de enormes trazas de suelo e instalaciones industriales abandonadas.

Por otra parte, el nuevo contexto de competencia y rivalidad generalizada ha influido y modificado en buena medida la orientación de la actividad de los gobiernos locales, desde el estilo administrativista al estilo empresarial o, en otras palabras, desde la preeminencia de objetivos de servicio y bienestar destinados a la población, a formas de acción encaminadas a la creación de riqueza. Los gobiernos locales, es decir, las instituciones elegidas directamente por la población, han dado paso a nuevas formas de gobernanza, entendida como ejercicio de la autoridad por instituciones no elegidas o por partenariados público-privados. Todas estas combinaciones, en el nuevo contexto –se argumenta– aseguran la atracción de inversión y el establecimiento de una nueva economía de servicios y procuran, al mismo tiempo, nuevas ventajas competitivas para la ciudad.

Sin embargo, tanto el predominio de estas nuevas formas como el discurso empresarial que las acompaña son puestos en cuestión como respuesta única y exclusiva al nuevo contexto competitivo. Por una parte, tal y como ilustra la reestructuración del gobierno local en el Reino Unido, el discurso enmascara, bajo la forma de imperativos estructurales, objetivos políticos claramente intencionados, y por otra, este discurso ha entorpecido el debate sobre formas alternativas de definir y resolver los problemas, incluso tras haberse demostrado que en la mayor parte de los casos no es demasiado efectivo.

A menudo, el discurso empresarial adopta la forma de estrategias de *marketing* de la ciudad a través del uso de distintos mecanismos, como la convocatoria de acontecimientos únicos, las políticas culturales, la promoción del turismo, la mejora de la imagen, todos ellos versiones diferentes del mismo objetivo: el intento de regenerar o de optimizar la base económica de la ciudad. En este sentido es imprescindible señalar las dificultades especiales que las ciudades industriales más afectadas por la crisis económica y la reestructuración se han visto obligadas a afrontar en la carrera competitiva. Partiendo de una situación de grave deterioro, se han visto obligadas a construir nuevas imágenes que reemplazaran a las antiguas, y a recrear un paisaje nuevo y atractivo acorde con las nuevas preferencias.

Éstas son, por tanto, las premisas a partir de las cuales se establece el marco del entendimiento de las estrategias recientes de regeneración emprendidas por las ciudades de Glasgow y Bilbao. Si nos situamos en el terreno de la macro-necesidad, observamos

cómo Glasgow y Bilbao fueron en el pasado centros importantes de actividad industrial y pertenecen al grupo de ciudades que no sólo perdieron su rol dominante como consecuencia de la reestructuración de la economía internacional, sino que hubieron de hacer frente a tasas de paro muy elevadas, a la desalentadora presencia de enormes áreas de industria abandonada y a un entorno en el que predominaban imágenes amenazantes y muy negativas.

En el contexto de competitividad generalizada, la respuesta de Glasgow y Bilbao a la pérdida de su rol clave como centros industriales se ha visto imbuida por el modelo dominante de los discursos empresariales que subrayan la importancia de la reconstrucción de la imagen y del desarrollo de una economía de servicios, nunca muy bien definida.

Sin embargo, si atendemos a la micro-diversidad, encontramos rasgos comunes en ambos casos pero también importantes diferencias entre las dos ciudades. En otras palabras, la influencia del contexto general ha generado un conjunto similar de prácticas en ambas ciudades, pero éstas se han visto mediatizadas, al mismo tiempo, por importantes diferencias en términos económicos, sociales y culturales. El conocimiento de esos rasgos específicos predominantes en cada caso se convierte en un objetivo importante, ya que esas peculiaridades arrojan luz sobre aspectos clave de las transformaciones detectadas a nivel local y al mismo tiempo ponen de manifiesto distintas tradiciones políticas, diferentes estructuras de autoridad y rasgos peculiares de su respectiva base económica.

Capítulo 2. La transformación de Glasgow en la década de los ochenta

2.0. Introducción

El objetivo de este capítulo es explorar el conjunto de cuestiones que explican las recientes estrategias de regeneración llevadas a cabo en Glasgow. A pesar de tratarse de una de las viejas áreas manufactureras afectadas por el proceso general de desindustrialización occidental, la forma concreta que esas grandes tendencias adoptan en Glasgow debe ser analizada a través del estudio de la dinámica interna de los acontecimientos que jalonan la historia reciente de la ciudad. El propósito de este capítulo es examinar, por tanto, el conjunto de temas que pertenecen a lo que Jessop (1997) llama esfera de la micro-diversidad o, en otras palabras, los efectos específicos de las macrotendencias en la ciudad de Glasgow.

Como en otras viejas ciudades industriales, el impacto de la reestructuración económica general supuso en Glasgow declive industrial y desempleo masivo. La respuesta a este deterioro a través del intento de crear una economía de servicios mediante ejercicios de *marketing* publicitario de la ciudad es también común a otras áreas industriales. Sin embargo, en el caso de Glasgow, los vínculos entre una y otra situación no se pueden establecer de forma mecánica, pues se hallan muy mediatizados por otros factores, el más poderoso de los cuales fue la presencia de la Scottish Office[1] y sus decisiones sobre la localización de la actividad económica en Escocia. Ello explicó en buena medida el hecho de que Glasgow no fuera capaz de atraer parte de la inversión manufacturera que acudió a Escocia buscando un entorno de producción relativamente barato.

El capítulo comienza con un breve resumen del proceso de industrialización y posterior reestructuración industrial experimentado por la ciudad. La segunda parte explora la respuesta al declive que Glasgow registra tras este proceso de desindustrialización. Se detiene, en primer lugar, en la planificación heredada del periodo de la posguerra y en los actores implicados en ella para, a continuación, dar cuenta de la evolución posterior. En este epígrafe se aborda el conjunto de temas referidos al contexto de poder político escocés anterior al proceso de descentralización (*devolution*), y las decisiones de mayor trascendencia para el futuro de Glasgow, continuando con la controversia en torno a las

1 Delegación del Gobierno central británico en Escocia. El diagrama de la página 61 describe la estructura de poder político con influencia en la ciudad de Glasgow, hasta que tuvo lugar el proceso de *devolution* o descentralización en 1999.

new towns. Partiendo de este marco de referencia, la última parte de esta sección está dedicada a las estrategias que la ciudad adoptó en los años ochenta y primeros de los noventa, en el intento de iniciar el proceso de regeneración. En ella se analiza el despliegue de mecanismos de *marketing* y de desarrollo inmobiliario, incluyendo la adopción de medidas culturales, turísticas, de imagen, de organización de eventos y de fomento del orgullo local, todas ellas orientadas a facilitar el cambio desde la base económica industrial del momento anterior hacia el sector servicios.

La tercera parte se basa en el resultado de una buena parte de esas estrategias de regeneración: la transformación física de Glasgow y lo que ésta no ha contemplado, por una parte, y su impacto en términos de creación de empleo. Para entender mejor el efecto de las medidas económicas relativas a este punto, esta sección se detiene primero en la cifras de evolución del empleo hasta los años ochenta y a continuación en tendencias de empleo posteriores.

En la cuarta sección, el capítulo considera la reorientación económica que Glasgow comenzó a perseguir en la segunda mitad de los años noventa, contemplando la transformación en torno al papel que debían jugar tanto el sector industrial como el terciario. La quinta parte intenta resumir todo lo previamente planteado, poniendo el acento especialmente en el papel negativo que jugó la Scottish Office y el fracaso inicial de la estrategia del sector servicios para hacer frente al importante problema de paro en la ciudad. El vínculo entre lo que Glasgow experimentó y el conjunto de cuestiones teóricas planteadas en el primer capítulo es fácilmente perceptible a lo largo de todo el capítulo, pero aun así, el capítulo concluye con una referencia más específica a tal conexión.

El capítulo se basa en una revisión bibliográfica exhaustiva reforzada por información estadística, si bien la principal fuente sobre los actores y las decisiones importantes en torno a la ciudad, las estrategias de regeneración, el juicio que éstas merecieron y su posterior reorientación, ha sido el conjunto de entrevistas en profundidad semiestructuradas realizadas a actores locales con diferente implicación en estos procesos[2]. En ocasiones, las secciones del capítulo incluyen largas citas, que hemos mantenido a propósito, a pesar de su longitud, por la gran variedad de matices que incorporan.

2.1. El ascenso y el declive de Glasgow

La riqueza de Glasgow se basó en un primer momento en el intenso comercio con Norteamérica, principalmente de tabaco (Gibb, 1983). Según Keating (1988), fue el

2 El anexo 1 reseña el conjunto de actores entrevistados, cuyo número asciende a dieciséis. Su procedencia institucional incluye:

-Glasgow Development Agency.

-City Council o Ayuntamiento de Glasgow.

-Scottish Office.

-Strathclyde Regional Council, antigua Administración regional.

-Scottish Enterprise.

-Scottish European Partnership.

También se realizó una entrevista al director de la empresa de asesoría inmobiliaria Debenham Thorpe, y otra más al director de la organización de apoyo a los desempleados, The Wise Group, buscando información más pormenorizada sobre sus respectivos campos de acción.

Tratado de la Unión de 1707, que dio a los comerciantes escoceses acceso a los mercados imperiales ingleses, el detonador del primer despegue económico de Glasgow, al convertirse la ciudad en un enclave portuario importante para el comercio de tabaco. Estos comerciantes, a su vez, invirtieron en nuevas empresas, lo que se tradujo en un estímulo de primer orden a la industria que en aquel momento emergía en la ciudad, principalmente, la fabricación de productos de lino (Pacione, 1995). A lo largo del siglo XVIII, Glasgow dejó atrás su posición como centro mercantil, académico y eclesiástico y se convirtió en un enclave internacional de comercio y negocios. Los nombres de algunas de sus calles como Jamaica, Virginia y Tobago constituyen el legado de la importancia de la industria del tabaco en aquel momento.

La independencia americana supuso el fin de Glasgow como centro monopolístico del comercio de tabaco. Sin embargo, como más atrás mencionábamos, buena parte del capital conseguido a partir de ese comercio había sido invertido en nueva industria, incorporándose además flujos financieros adicionales que provenían de la pérdida de las colonias y se invirtieron en ese nuevo desarrollo (Pacione, 1995). En 1800, el hilado de algodón se había convertido en la principal industria escocesa, con muchas fábricas asentadas en el valle del río Clyde, lo que hizo posible que la ciudad de Glasgow se convirtiera de nuevo en centro regional con múltiples conexiones internacionales. La riqueza producida por la industria textil unida al desarrollo de infraestructura tanto material como científica en la región impulsó la conversión de la ciudad en una de las capitales más importantes de la industria pesada (Boyle, 1990).

A lo largo del siglo XIX, según Pacione (1995), los ingenieros de Glasgow fueron pioneros en la utilización de materiales como el hierro y el acero y desarrollaron la tecnología básica de la propulsión a vapor. Desde comienzos del siglo XIX, la industria pesada por la que el valle del Clyde iba a alcanzar fama mundial había comenzando su despegue. Los depósitos de carbón y hierro, por una parte, y la localización estratégica de Glasgow, por otra, favorecieron el crecimiento de esta industria, sobre todo tras el desarrollo y perfeccionamiento del uso del hierro aplicado a la construcción naval (Keating, 1988). Desde mediados del siglo XIX la fabricación de locomotoras se convirtió, igualmente, en un elemento importante de la economía local, y algo más tarde, a todo ello se añadió el establecimiento de otras manufacturas de importancia como la industria editorial, la química, la fabricación de instrumentos ópticos y también de alfombras. Según Pacione (1995), la industria pesada de Glasgow en el siglo XIX incluía una gran variedad de actividades, aunque las formas dominantes en la vida económica de la ciudad eran los astilleros y la ingeniería de locomoción.

La ciudad, por tanto, se especializó primero en industria textil y a continuación en fabricación de barcos e industria pesada. Glasgow y toda el área colindante se transformaron en un centro industrial (Lever and Mather, 1986), que a su vez constituyó un punto de atracción de miles de inmigrantes que llegaron desde toda Escocia y también de Irlanda (Young, 1992).

Según Aitken (1992), el desarrollo de la industria pesada influyó enormemente en el crecimiento demográfico de la ciudad, que alcanzó 750.000 habitantes a lo largo del siglo XIX, aunque entre 1841 y 1914, de acuerdo con Robertson (1997), esa cifra

se cuadruplicó. Tal espiral de crecimiento de la población trajo consigo, al mismo tiempo, numerosos problemas sociales, como el hacinamiento residencial, la falta de alojamiento, gran inquietud social, insuficientes servicios públicos, barrios degradados y numerosas enfermedades (Young, 1992). La rápida expansión del número de viviendas en el momento del cambio del siglo XIX al XX dejó a la ciudad un legado tal, que en 1950 se había convertido en una de las peores concentraciones de vivienda marginal de Europa (Gibb, 1983). Prueba de ello es que ya en 1870, el Ayuntamiento quiso tomar medidas dirigidas a paliar la falta de vivienda y, muy especialmente, las terribles condiciones sanitarias del centro histórico.

A finales del siglo XIX, Glasgow tenía la menor tasa de desempleo de todas las regiones industriales británicas, y se disponía a comenzar nuevos procesos industriales (Boyle, 1990). La fábrica de motores para coches Arrol-Johnston (que más tarde se trasladó a Dumfries), los fabricantes de coches y después de camiones Albion y la empresa Argyll, que también produjo coches hasta la Primera Guerra Mundial, se establecieron todos en Glasgow en aquel momento. En ese mismo periodo dos empresas americanas abrieron también fábricas en el área, la compañía American Singer (que fundó lo que se iba a convertir en la fábrica más grande del mundo de máquinas de coser) y la fábrica de maquinaria Babcock and Wilcox. El valle del Clyde constituía un punto de referencia mundial en el terreno de la ingeniería. A finales del siglo XIX, de hecho, era difícil encontrar una rama de este sector que no estuviera representada en Glasgow.

Aun así, la imagen del Glasgow de aquel momento se asociaba fundamentalmente con la construcción de barcos. "Clyde" se convirtió en sinónimo de astillero en el siglo XIX, y "fabricado en Clyde" incorporaba en todo el mundo un sello de calidad en el ámbito de la ingeniería naval (Pacione, 1995). Entre 1851 y 1870, los astilleros del Clyde produjeron más del 70% de los barcos de acero que se botaron en el Reino Unido, y a principios de la Primera Guerra Mundial, fabricaban un tercio de la producción británica y un quinto de la mundial. MacInnes (1995) afirma que Glasgow construyó los barcos y las vías de ferrocarril que se convirtieron en las principales arterias del sistema capitalista en expansión. A finales del siglo XIX, Glasgow, el centro neurálgico de Escocia, era lo que podríamos denominar, uno de más grandes talleres del mundo, una metrópolis que reivindicaba con justicia ser "la segunda ciudad del imperio" (Pacione, 1995).

Sin embargo, el dinamismo de la ciudad y de su región simbolizado en el crecimiento de su población y el desarrollo de su industria, y puesto de manifiesto en la expansión de su tejido urbano y su flamante arquitectura, estaba tocando a su fin en 1914 (Gibb, 1983). Aunque en 1913 Glasgow todavía era la segunda ciudad del imperio y su industria había alcanzado el punto álgido entre 1900 y 1914, esa prosperidad que había logrado en los años previos al desencadenamiento de las hostilidades, cuando el Clyde era uno de los principales astilleros, no reapareció tras el conflicto bélico.

Según Payne (1985), el éxito de la industria escocesa del hierro y el acero en el siglo XIX se explica por una secuencia cronológica de circunstancias favorables que incluyen el uso de carbón barato y mineral de hierro, la rapidez del avance técnico

y el ansia voraz del Clyde por la producción de planchas de acero para la industria pesada. Sin embargo, según este autor, el declive que sufrió después resultó igualmente inevitable. Al agotarse el suministro de carbón destinado al sector metalúrgico y los depósitos autóctonos de mineral de hierro, el futuro de la industria en la ciudad comenzó a depender de nuevos elementos tales como una terminal navegable, en una nueva localización y una demanda lo suficientemente importante como para absorber los productos de ese nuevo complejo (Payne, 1985). Tal y como lo plantea Robertson (1997), la especialización pudo aún mantenerse por los privilegios comerciales que el imperio británico había acumulado, pero en cuanto el imperio colapsó, buena parte de la industria escocesa se mostró incapaz de competir en los mercados mundiales e inició un declive que iba a ser ya definitivo (también MacInnes, 1995).

La guerra enmascaró ese colapso de la base económica de la ciudad por la demanda inmensa de armas y municiones que generó. Sin embargo, la recesión que se produjo tras el enfrentamiento bélico puso fin a ese *boom* y el optimismo que prevaleció en Glasgow hasta el comienzo de la guerra desapareció. Desde 1920, la ciudad experimentó una crisis industrial muy severa (Young, 1992). La industria automovilística, tras su prometedor comienzo previo a la guerra, se mostró incapaz de echar raíces y otras industrias también orientadas hacia el consumo, como la ingeniería eléctrica y la química, prefirieron trasladarse al sur de Inglaterra. En torno a 1918, la base económica de Glasgow todavía se asentaba en esa combinación de ingeniería naval, ingeniería pesada y construcción de barcos, tan poderosamente entrelazada que excluía toda posibilidad de diversificación (Gibb, 1983).

Desde la perspectiva de Buxton (1985), las dificultades económicas de Escocia en el periodo de entreguerras se derivaron de las peculiaridades de su estructura industrial, que mostraba una proporción muy alta de recursos concentrados en una muy limitada gama de industrias básicas en declive. A ello contribuía el hecho de que la nueva industria no terminaba de desarrollarse a escala significativa en Escocia, por lo que no existía ningún elemento capaz de inclinar la balanza y contrarrestar la desfavorable influencia de las viejas formas de producir.

A pesar de que en el periodo de entreguerras Glasgow emprendió una notable expansión de la industria de servicios que tuvo su correlato en un incremento significativo del empleo en este sector, la industria que se marchó no fue sustituida por nuevas fuentes de empleo (Donnison y Middleton, 1987). En vísperas de la Segunda Guerra Mundial, la estructura de la economía escocesa no era muy diferente de la que se había desarrollado antes de la Primera Guerra, ya que el tipo de demanda en los años del conflicto y en la reconstrucción posterior contribuyó a mantener intactas sus características durante, al menos, una década más (Payne, 1996). Como había sucedido en el primer conflicto bélico, la inmensa demanda de productos de industria pesada que generó la Segunda Guerra Mundial llevó a que la ciudad alcanzara de nuevo el pleno empleo, lo que volvió a enmascarar los graves problemas económicos de Glasgow. El rearme y la demanda que lo reemplazó después de la guerra contribuyeron al mantenimiento de la industria tradicional, lo que enlazó con la demanda generada por la guerra de Corea a comienzos de los años cincuenta. A mediados de esa década, sin

embargo, reaparecieron los ya conocidos problemas estructurales de la economía y la incapacidad de la producción industrial para crecer a un ritmo acorde con el del resto del Reino Unido (Buxton, 1985).

Tabla 2.1. Distribución de los trabajadores industriales de Glasgow en 1955

	Hombres	Mujeres	Total
Astilleros e ingeniería naval	26.600	1.900	28.500
Otras ingenierías	69.800	15.000	84.800
Manufactura del metal	15.200	1.900	17.100
Industria textil	8.800	28.400	37.200
Otra producción manufacturera	48.400	35.100	83.500
Total industria	168.800	82.300	251.100
Fuente: Cairncross (1958) Citado por Pacione (1995).			

A pesar de la expansión mundial del comercio y la consiguiente demanda de barcos mercantes que se produjo entre 1946 y 1960, el nivel de pedidos respecto a la fase anterior se tradujo en escasez de trabajo (Pacione, 1995). La industria del acero continuó abasteciendo, sobre todo, a los astilleros, sin intentar dar un paso hacia la producción de láminas o acabados de acero más fácilmente utilizables en la fabricación de aplicaciones domésticas y motores de coches. En 1955, dos de cada tres trabajadores industriales de Glasgow trabajaban en el metal y las industrias de ingeniería (Pacione, 1995).

Tabla 2.2. Evolución del empleo en Glasgow (1948-1964)

	Cifras absolutas	%
Comida, bebida y tabaco	1.330	4.4
Química	-2.450	-30.5
Metales para industria pesada	-6.270	-42.1
Metales para industria ligera	430	23.7
Industria pesada	-2.780	-7,8
Industria ligera	1.300	16,9
Astilleros	-16.500	-49,2
Vehículos gran tonelaje	-10.600	-69,7
Vehículos	2.070	22,3
Otros productos metálicos	-4.140	-37,2
Textiles	-4.470	-31,4
Productos derivados del cuero	-1.120	-38,9
Ropa y calzado	-4.130	-19,6
Materiales de construcción	300	6,8
Madera, muebles	-1.460	-15,4
Papel, imprenta, etc.	980	5,7
Miscelánea manufacturera	-1.800	-26,3
Total industria	-49.310	-20,2
Fuente: Carter (1974). Citado por Pacione (1995).		

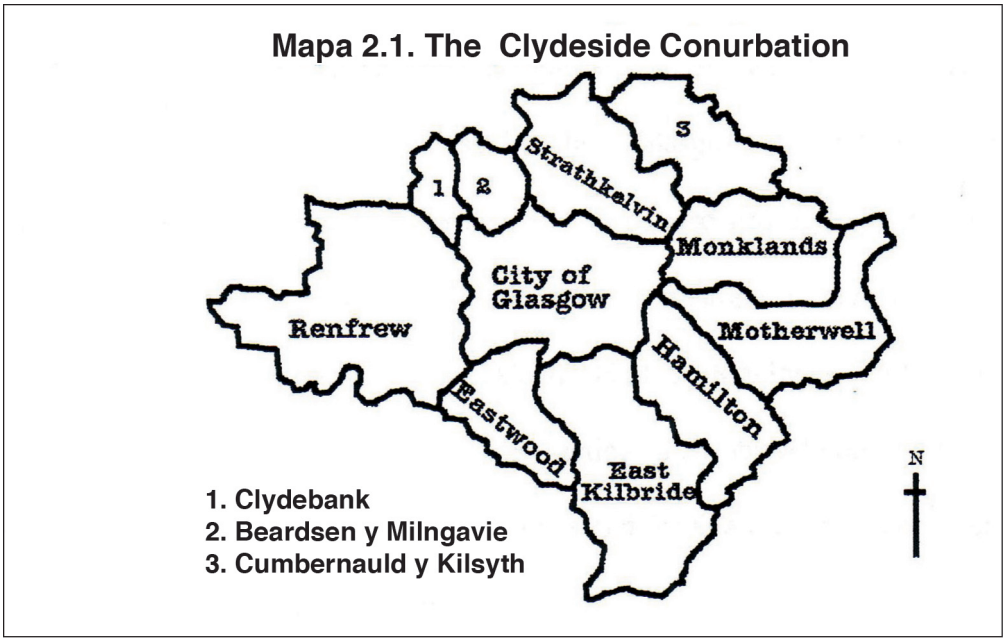
Cuando la crisis se hizo patente, la serie de cierres de fábricas que produjo afectó gravemente a los astilleros Upper Clyde y tuvo un efecto en toda la industria pesada a ellos asociada, pero aún se aceleró y adquirió más intensidad después de 1968 (Gibb, 1983). Casi tres cuartas partes de los trabajadores industriales del área del Clyde trabajaban en aquel momento para 100 empresas (Checkland, 1976). El impacto de la crisis hizo que Glasgow y Cydeside se convirtieran en sinónimos de militancia sindical y defensiva (Boyle, 1990; Checkland, 1976).

Tanto la construcción de barcos como la manufactura del metal registraron caídas enormes en el empleo. En 1980 sólo quedaban dos astilleros operativos en el Clyde que empleaban menos de 13.000 trabajadores. Esta crisis se amplió a todos los sectores manufactureros (Boyle, 1990). El valle del Clyde mostraba ya en ese momento todos los síntomas de una economía en declive. Sin embargo, la solución a tal situación no fue reestructurar la industria existente para posibilitar nuevos crecimientos, sino más bien reducirla de escala en un intento de ajuste a los nuevos mercados, trasladando hacia la industria supuestamente nueva la producción y el empleo perdidos. Este patrón conformó el modelo de desarrollo industrial en Escocia durante el resto del siglo (Pacione, 1995).

El rápido proceso de desindustrialización de Glasgow refleja la reestructuración de la industria de muchas economías capitalistas industriales maduras. Sin embargo, Glasgow representa una forma extrema de esta transformación, tanto en magnitud como en velocidad. Como se muestra a continuación, la economía de Glasgow y el carácter de la ciudad cambiaron radicalmente en el periodo que se inicia en 1950, cuando la base manufacturera del hierro, el acero, la ingeniería pesada y los astilleros entraron en crisis. A partir de ese momento, hubo asentamientos de nueva industria en Escocia pero en enclaves muy diferentes a los que ocupaba la vieja industria en el conjunto de la conurbación de Glasgow[3]. Al mismo tiempo, el empleo y las industrias del sector servicios incrementaron su presencia (Lever y Mather, 1986).

MacInnes (1995) describe el proceso en los siguientes términos: "La experiencia de Glasgow supone la crisis de un área urbana central situada en una conurbación también en crisis y localizadas ambas, a su vez, en una región asimismo en crisis, y todo ello dentro de un país cuya base industrial dejaba de constituir parte importante de la economía mundial". Si el rápido y temprano desarrollo de Glasgow como centro comercial y productor de artículos textiles lo había llevado a convertirse, en una fase ulterior, en enclave fundamental de la ingeniería industrial y los astilleros, esa industria pesada, en contraste, supuso un freno a posibles desarrollos posteriores (Checkland, 1981 en MacInnes, 1995). La estructura industrial de Glasgow actuó, en este sentido, como un obstáculo en el desarrollo de una nueva capacidad manufacturera. La tendencia fue, por tanto, la de una continua deriva descendente (Young, 1992).

3 La conurbación está formada por: ciudad de Glasgow, Clydebank, Cumbernauld y Kilsyth, East Kilbride, Bearsden y Milngavie, Eastwood, Hamilton, Monklands, Motherwell, Strathkelvin y Renfrew (ver mapa 2.1).



2.2. La respuesta

2.2.1. El planeamiento urbano de la postguerra

Después de 1945, el desarrollo de Glasgow tuvo lugar en el marco del conocido modelo de política económica que se basa en el compromiso gubernamental de mantener el pleno empleo. Tal compromiso utilizó como principal mecanismo una política regional activa basada en el objetivo de redirigir la inversión industrial nueva hacia las áreas con el paro y los excedentes de mano de obra más elevados, tales como la zona del Clydeside. Además, en este contexto del desarrollo del Estado de bienestar, el Gobierno asumió también gran responsabilidad en el terreno de la planificación urbana y el desarrollo inmobiliario (MacInnes, 1995). Estos principios económicos keynesianos fueron adoptados por el Gobierno conservador de Macmillan a comienzos de los años sesenta, aunque la Administración laborista de Harold Wilson a mediados de esta misma década promovió paquetes de ayudas regionales aún más importantes (Robertson, 1998a). Trasladada al contexto escocés, se suponía que esta ayuda beneficiaría enormemente a Glasgow como centro metropolitano de la región, aunque no estuviera específicamente destinada a la ciudad. Sin embargo, en la práctica, la ciudad distó mucho de beneficiarse de la política regional gubernamental (Pacione, 1995).

El principio que guió la planificación económica de la posguerra, como antes se mencionó, fue la creación en Escocia de una base industrial más diversificada, basada en los productos de consumo pero orientada a la atracción de nueva industria, más que a la reestructuración de la existente, en el sector de la ingeniería ligera. La idea era atraer esa nueva industria ligera desde las regiones económicamente muy saturadas

del sudeste de Inglaterra hacia la zona central de Escocia. De este modo, esa industria se beneficiaría de los mercados todavía poco desarrollados de la zona y también de los excedentes de mano de obra y otras ventajas financieras (Robertson, 1998b). En la práctica, las industrias de manufactura ligera localizadas en el sur se mostraron muy reticentes a trasladarse al norte. No obstante, en los años inmediatamente posteriores a la guerra, apareció en escena otra fuente potencial de recuperación que no fue otra que los flujos de inversión procedente de Estados Unidos.

En Escocia, la Scottish Office aumentó su capacidad de influir en la economía escocesa en el período de la posguerra. Desde el fin de la década de los cuarenta, la función principal de la Scottish Office y de las agencias que ésta crearía más tarde (Scottish Development Agency y Scottish Enterprise, más su red de pequeñas empresas locales) fue la planificación económica de Escocia, por lo que a través de un acceso directo a fondos públicos se convirtieron en los principales actores del escenario escocés (ver por ejemplo Webster, 1994; MacInnes, 1995; Robertson, 1997; 1998a; 1998b). Frente a la escasa capacidad de los ayuntamientos, fueron estas agencias, orquestadas por el Gobierno central, las que rigieron el destino económico de Glasgow (Boyle y Hughes, 1994). Aunque según Boyle (1990) la historia del Glasgow de la posguerra está marcada por la competencia y el conflicto entre la corporación municipal y la Scottish Office, situada en Edimburgo, de acuerdo con Robertson (1998a), en términos generales, el Ayuntamiento no prestó demasiada atención a los procesos de reestructuración económica de la ciudad, y la mayor parte del tiempo se concentró en cómo lidiar con el terrible panorama de deterioro residencial, uno de los máximos exponentes del legado físico de la rápida industrialización de la ciudad.

Más concretamente, el desarrollo de Glasgow tras la Segunda Guerra Mundial, se vio muy afectado por el plan regional de 1946, el Clyde Valley Regional Plan, el más influyente de los planes regionales. Este plan se centró en la creación de un conjunto de ciudades nuevas –*new towns*– a partir de la diseminación planificada de la población y la industria de Glasgow. El plan afirmaba que, en interés de la ciudad y la región en su conjunto, debía producirse una descentralización de su población y su industria (Checkland, 1976) y, por tanto, sugería que todo desarrollo industrial nuevo se localizara más allá del cinturón verde (*green belt*)[4] de Glasgow, y dentro de las cuatro ciudades satélite nuevas que el plan proponía: East Kilbride, Houston, Cumbernauld y Bishopton.

A pesar de que aproximadamente el 70% de la inversión estadounidense en el Reino Unido fue a parar a Escocia, ésta se desvió deliberadamente hacia las *new towns* y las nuevas áreas de desarrollo (Robertson, 1998b), elementos clave, entre 1959 y 1973, de los planes económicos. Estas ciudades debían convertirse en los núcleos de crecimiento del área central de Escocia, tal y como se argumentaba en el *Toothill Report*, que fue aprobado en 1959, y también en el Libro Blanco (*White Paper*) de 1963 titulado "La zona central de Escocia: programa para su desarrollo y crecimiento (*Central Scotland: A Programme for Development and Growth*). La idea de ambos documentos era que el declive de la industria formaba parte del proceso de modernización y cambio que

4 El *greenbelt* o cinturón verde es una figura típica de la planificación urbana británica que tiene su origen en la ley de 1938 (Green Belt Act) que pretendía controlar el desarrollo y la expansión urbana descontrolada.

la región requería. Esta línea argumental recibió un impulso aún mayor con el Libro Blanco de 1966: "Un plan para la expansión de la economía escocesa 1965-1970" (*Scottish Economy 1965-70: A Plan for Expansion*).

La idea de localizar el desarrollo en unos pocos enclaves ejerció gran influencia en la reflexión colectiva sobre el desarrollo económico de Escocia y, de hecho, no fue cuestionada en todo el periodo (Robertson, 1998a). Aunque el poder de la Scottish Office a la hora de dirigir la economía escocesa se expandió enormemente en esos años de gran intervencionismo, el conjunto de emplazamientos destinado a desarrollarse económicamente no fue nunca puesto en cuestión. A pesar de que desde mediados de los setenta hasta principios de los ochenta se registró un cierto movimiento encaminado a combatir la crisis que sufrían las viejas áreas industriales escocesas en general y Glasgow en particular, el planteamiento de la Scottish Office sobre el desarrollo económico escocés no sufrió prácticamente ninguna alteración (Robertson, 1998a).

En 1970, la preocupación sobre la mala marcha de la economía local se tradujo en la exigencia de cambio de la política económica regional, lo que se hizo patente en el "Plan para el Oeste y el Centro de Escocia de 1974" (*West Central Scotland Plan*). Algunas de las recomendaciones de este plan proponían la creación de una nueva institución que introdujera medidas estratégicas para poner fin al rápido deterioro económico y medioambiental de las viejas áreas industriales. Como respuesta a tal presión, se creó la Scottish Development Agency –SDA (Agencia de Desarrollo Escocés) en 1975, como principal instrumento de regeneración de la economía escocesa.

2.2.2. Los nuevos actores

La Scottish Development Agency, una agencia gubernamental financiada en su totalidad con dinero público, asumió competencias de recuperación y preparación de suelo para el desarrollo, que previamente se hallaban en manos del Gobierno municipal. Keating (1989) afirma que el Gobierno laborista creó la Scottish Development Agency pero no definió de forma clara sus competencias en el ámbito de la regeneración física y económica. El propósito de la agencia era abordar el problema de la decadencia industrial y el desempleo, así como el abandono de las instalaciones industriales, poniendo especial énfasis en aquellas áreas que habían sufrido los peores embates de la crisis. La agencia debía atraer industria foránea así como invertir en el desarrollo y formación de empresas. Robert Maund, antiguo director del Strathclyde Regional Council Physical Planning Department –SRC (Departamento de Planeamiento de la Administración Regional), confirma esta idea:

> ... sobre todo en los comienzos, querían causar impacto, así que compraron suelo industrial en ruinas, se dedicaron a él, lo recuperaron y lo prepararon para desarrollarlo.

Ese nuevo objetivo político se plasmó en el "Plan para la Renovación del Este de Glasgow" (Glasgow Eastern Area Renewal – GEAR) (Robertson, 1998a; Checkland, 1976). Sin embargo, Robertson (1998a) puntualiza que aunque aquel plan parecía establecer un vínculo claro entre desarrollo económico y regeneración física, la Scottish

Development Agency se mostró bastante reticente a coordinarlo y rápidamente se lo quitó de encima (ver también Jones y Patrick, 1992; Brugué y Gomà, 1996), en un proceso que le resultó muy sencillo en cuanto cambió el Gobierno de la nación y asumió el poder el nuevo gabinete conservador. Los tories pensaban que la SDA debía esforzarse por atraer inversión privada hacia la región, por lo que la Scottish Office, la delegación del Gobierno central británico en Escocia, fomentó una reorientación de la SDA en esa dirección. Según Keating (1989), la política de la SDA se centró de forma creciente en el fomento de la iniciativa privada, haciendo de este sector su aliado privilegiado en detrimento de los ayuntamientos, que quedaron relegados a un segundo plano. También McCarthy y Pollock (1997) subrayan cómo los objetivos de la Scottish Development Agency se centraron en el desarrollo empresarial y la atracción de inversión privada, sobre todo a partir de la introducción de los fondos de garantía para proyectos empresariales en el ámbito urbano (Local Enterprise Grants for Urban Projects –LEGUP) administrados por la SDA y creados por el Gobierno en 1983.

Más tarde, la SDA se transformó en Scottish Enterprise ya que, según la Scottish Office, esta agencia y su red de empresas locales iban a ser más capaces de captar las distintas necesidades de las áreas que una institución centralizada y situada en Glasgow. De hecho, cuando había operado como tal, se argumentaba, la SDA no había mostrado mayor interés en las áreas rurales o en las limítrofes con Inglaterra. Por tanto, esa nueva red de empresas locales subsanaría el problema con su capacidad para reconocer y responder a las necesidades de Escocia en su conjunto (David Chalmers, Departamento de Educación e Industria de la Scottish Office –SO–). Aun así, hubo también otras razones que explicaron tal cambio, como puntualiza Ian Hart, de Scottish Enterprise (SE):

> La Scottish Development Agency había sido creada por un gobierno laborista y estábamos en una fase de gobierno conservador. El sentimiento predominante era que debía producirse un cambio simplemente por esa razón, aunque la principal causa fue el deseo de incorporar individuos del mundo de los negocios a la agencia . […] Esas fueron realmente las razones fundamentales, conseguir que el sector privado se implicara directamente, actuar más localmente y dar a las empresas un mayor nivel de autonomía que en tiempos de la Scottish Development Agency.

Según David Chalmers (SO) y Gordon Kennedy (Glasgow Development Agency –GDA–), al principio, cuando el Partido Laborista estaba en el poder, la SDA fue muy criticada porque se decía que mostraba preferencias por el oeste de Escocia, y más concretamente por la ciudad de Glasgow. Se decía que la SDA había gastado demasiado dinero en la ciudad. Sin embargo, ni el Planning Department of Glasgow City Council – GCC (Departamento de Planeamiento del Ayuntamiento de Glasgow) ni Bill Colville, de la empresa privada de asesoría inmobiliaria Debenham Thorpe (DT), compartían esta opinión. Ambos subrayaron cómo las *new towns* fueron el destino principal de la actividad de la agencia. En palabras del segundo:

> La Scottish Development Agency construyó fábricas por toda el área con la idea de que si alguien las necesitaba, allí estarían. Pero poco de aquello fue a parar a Glasgow y cuando así sucedió fueron instalaciones muy pequeñas. […] A la ciudad en sí no le hicieron ningún favor, aunque al resto del área tal vez sí, ahí, probablemente estuvo bien.

La reorganización del Gobierno local de 1975, supuso que el Ayuntamiento de Glasgow perdiera las funciones de planificación estratégica, que pasaron a manos de la recientemente creada Administración regional (Strathclyde Regional Council), cuyo radio de acción era bastante más amplio que el área metropolitana, ya que englobaba un territorio que suponía casi la mitad de la población escocesa. Desde su perspectiva estratégica, Strathclyde Region, a través del "Plan Estructural" (Structure Plan), estableció una forma de actuar que favoreció el centro de la ciudad frente a la periferia, a la hora de localizar los desarrollos de oficinas y comercio (Robertson, 1998a). Según Alistair Grimes, de la organización de apoyo a los desempleados Wise Group (WS), Kevin Kane, de la GDA, John Bury, del Glasgow City Council Planning and Development Department (GCC), Laurie Russell, de Strathclyde European Partnership (SEP), y Keith Yates (Chief Executives Department –SRC–) y Robert Maund, antiguos directivos de la administración regional, ésta (Strathclyde Region) jugó un papel muy importante hasta su desaparición en 1996, cuando tuvo lugar la reorganización de los gobiernos locales a nivel nacional. En su opinión, Strathclyde Regional frenó la creación de una quinta *new town*, trató de volver a convertir la ciudad de Glasgow en núcleo de la región y sostuvo una posición muy clara sobre la regeneración de los alrededores de la ciudad. De acuerdo con estos entrevistados, Strathclyde Regional Council abrió el camino para conseguir la redistribución de recursos desde las zonas más ricas de la región hacia la ciudad, y ésta, de hecho, recibió múltiples subsidios y fue tratada como centro metropolitano. La estrategia social de la Administración regional se basó en la identificación de áreas de tratamiento prioritario (Areas of Priority Treatment – APTs), lo que supuso acciones de discriminación positiva hacia la capital que se tradujeron en un importante gasto en ella. Además la Administración regional fue, en la década de los ochenta, la organización que defendió los intereses regionales escoceses en Europa.

Robertson (1998a), sin embargo, opina que el "Plan Estructural Regional" (Strathclyde Structure Plan) y las medidas que desde éste se arbitraron tuvieron poca influencia. Afirma, además, que la orientación de la planificación regional estuvo más en manos del Gobierno central que del local. La Administración regional fue siempre, de acuerdo con esta opinión, un instrumento de apoyo, dado que eran los planes económicos de la Scottish Office los que realmente prevalecían. Robertson (1998a) afirma que la tendencia centralizadora del Gobierno conservador, su antipatía general hacia el Gobierno local y la desconfianza que sentía por la planificación, se combinaron para minar el prestigio y el valor del planeamiento estratégico regional. La atención al desarrollo del suelo vacante que la Administración regional intentó, sobre todo en Glasgow, no suscitó el interés de los programas de la Scottish Office. El "Plan Estructural" (Structure Plan), afirma Robertson (1998a), careció de fuerza como instrumento efectivo a la hora de establecer prioridades dentro del área metropolitana, y ofreció información y orientación escasa sobre su futuro social, económico o físico, un requisito que resultaba esencial para el desarrollo de actividad a esa escala local. En definitiva, la trascendencia del Plan Estructural fue muy limitada.

Justo cuando los gobiernos municipales comenzaron a mostrarse más sensibles a las cuestiones de desarrollo económico, su poder de intervención se vio severamente recortado por el Gobierno central a través de la Local Government and Planning

–Scotland– Act (Ley sobre Gobierno Local y Planificación –en Escocia–) de 1982. De acuerdo con esta ley, sólo la Scottish Office, a través de su agencia de desarrollo Locate in Scotland (LIS), podía poner en el mercado suelo industrial más allá de los límites municipales. Esta nueva agencia, promovida conjuntamente por la Scottish Development Agency y la Scottish Office, se creó con el fin de atraer inversión hacia la zona (Moore y Booth, 1986).

Más tarde, en 1986, según Keating (1989), la búsqueda de socios privados para llevar a cabo objetivos de recuperación económica urbana, condujo a la SDA a transferir la responsabilidad de las políticas orientadas a la revitalización del centro de la ciudad, a otra agencia, Glasgow Action, sin consultar a los concejales. El cuadro directivo de esta agencia lo componían las figuras más prominentes del sector privado local, presididas por Sir Norman MacFarlane, de Destilerías Unidas (United Distilleries). Glasgow Action debía liderar la atracción de sedes de empresas importantes a la ciudad, ayudar a desarrollar una industria local de *software* e impulsar industrias de servicios de escala local destinadas a la exportación de bienes (Young, 1992). Según Kevin Kane (GDA), Glasgow Action fue el primer foro público-privado de desarrollo. Su objetivo era proporcionar redes de contactos y crear un clima de conciencia cívica en el sector empresarial de Glasgow, así como incitar al sector privado a involucrarse en las estrategias de desarrollo (Keating, 1989).

Glasgow Action, de acuerdo con Robertson (1998a), constituyó una copia exacta del modelo estadounidense de gobernanza local de estilo empresarial, sobre todo de Baltimore, donde el sector privado asumió el papel fundamental a la hora de promover y desarrollar la ciudad como si se tratara de una empresa privada (ver también Keating, 1989; Hall y Hubbard, 1996; McCarthy y Pollock, 1997). Sin embargo, según Boyle (1990), a pesar de su estilo basado aparentemente en la fórmula del partenariado, Glasgow Action fue una entidad pública instaurada por la SDA, con empleados de la SDA y cuyas oficinas se hallaban en el mismo recinto que alojaba la SDA. Según Gordon Kennedy (GDA), Glasgow Action fue

> una extraña entidad que probablemente se veía a sí misma como institución líder en *marketing* de la ciudad, lo que resultaba bastante extraño en el Reino Unido. Era un organismo pequeño con un cuadro directivo formado por gente del sector privado de Glasgow y funcionarios del Ayuntamiento y de la Administración regional. La idea era que se convirtieran en algo así como embajadores de Glasgow e intentaran que la gente trabajara unida por el bien de la ciudad.

Tras la transformación de la SDA en Scottish Enterprise, según Robertson (1998a), Glasgow Action se convirtió en el modelo de las nuevas empresas locales (Local Enterprise Companies – LECs), lo que en la práctica se tradujo en más poder para la Scottish Office. Cuando la SDA se convirtió en Scottish Enterprise (SE), la agencia asumió también responsabilidades de formación, ya que en ese momento la "Comisión del Trabajo" (Manpower Services Commission), la entidad gubernamental cuyo cometido era la formación de la fuerza de trabajo, quedó subsumida en la nueva entidad. Aun así, como la SDA, su predecesora, la Scottish Enterprise se centró casi exclusivamente en cuestiones de desarrollo económico, ignorando lo que se suponía que era su rol princi-

pal, que era actuar como actor estratégico en el ámbito de la regeneración urbana. Ian Hart (directivo de la SE) comenta la transformación de esta agencia:

> Mientras la Scottish Development Agency estuvo en activo compramos suelo, construimos fábricas, las alquilamos y las vendimos. En el último periodo de esta entidad, sin embargo, empezó a cundir la idea de que estábamos interfiriendo demasiado en el mercado y que, por tanto, debíamos dar marcha atrás. Actualmente, si queremos construir una fábrica, primero tenemos que demostrar que existe esa necesidad y, segundo, que el mercado no la asume. O sea, que el sector privado no la construirá por sí solo, que hay necesidad y que es precisa la intervención del sector público. Hace diez años, la habríamos construido y la habríamos puesto en marcha, mientras que hoy nos hacemos más preguntas antes de edificar y de poner en marcha estas acciones. Ahora, además, trabajaríamos probablemente con el sector privado y no nosotros solos, mientras que hace diez años lo habríamos hecho nosotros solos. Esto es un ejemplo de cómo la política ha evolucionado, de cómo ha cambiado.

La fragmentación de la Scottish Development Agency en 13 agencias empresariales locales (Enterprise Agencies), también dió paso en 1991 a Glasgow Development Agency (GDA), actualmente denominada Scottish Enterprise Glasgow. Como las otras LECs, los estatutos de la GDA estipulaban que dos tercios de los miembros de su cuerpo directivo debían proceder del sector privado. Cabe, en estas agencias, una representación minoritaria del gobierno municipal, pero no hay ningún requerimiento estatutario que contemple esa necesidad de que haya representantes del sector público. Según Gordon Kennedy (GDA), al principio la agencia se veía como un producto genuino de la señora Thatcher. David Chalmers (SO) afirma que Glasgow Development Agency nació

> con funciones de desarrollo económico, de desarrollo de empresas, tanto en lo que concierne a la creación de nuevas empresas como al crecimiento de las existentes y también al intento de atracción de empresas hacia Glasgow para que se establecieran y se desarrollaran allí. Su papel fue proporcionar suelo o financiación al sector privado y también desarrollar tareas de formación o financiarlas. También se implicó en la limpieza de suelo industrial en ruinas, sobre todo cuando ese suelo iba a tener destino económico o residencial.

Según Lever y Moore (1986), las nuevas instituciones de desarrollo económico tuvieron un impacto muy significativo en el papel de otras instituciones existentes, como las autoridades municipales, que se convirtieron en actores mucho más marginales en este ámbito de la política económica. La ciudad de Glasgow se vio excluida del nuevo desarrollo económico, al contrario que las *new towns* y las nuevas áreas de desarrollo, como determinadas zonas de Lanarkshire y West Lothian, que se convirtieron en localizaciones preferidas como destino de la inversión. David Chalmers (SO) lo expresa de la siguiente forma:

> Creo que lo fundamental es que las autoridades municipales no constituyen el elemento esencial a la hora de estimular el desarrollo económico. Eso es cosa de las agencias locales de desarrollo como la Scottish Development Agency hasta 1991 o, desde entonces, Scottish Enterprise y Glasgow Development Agency.

Sin embargo, a los altos funcionarios del Ayuntamiento de Glasgow (Glasgow City Council) no les cabía duda de que su institución sí había tenido un importante rol económico. Tres de esos funcionarios, John Bury y Bill Potts (Glasgow City Council Planning and Development Department –GCC–) y Fergus Cooper (Glasgow City Council Economic Regeneration Unit –GCC–) sostenían esta idea. Fergus Cooper, de hecho, pone especial énfasis en ese punto:

> En 1978/79, la prioridad del Ayuntamiento era el desarrollo económico y la reducción significativa de los niveles de paro. En el "Departamento de Planeamiento" se constituyó un grupo de trabajo sobre desarrollo económico para cumplir este objetivo. Se formó un comité para asumir esta responsabilidad, llamado "Comité de Desarrollo Económico y Empleo" (Economic Development and Employment Committee), que desarrollaba estrategias, políticas y proyectos económicos en el ámbito industrial y también en términos de desempleo, formación y pobreza. También produjimos un informe estratégico: el "Plan de Economía y Desarrollo" (Economic and Development Plan). Este plan cubría todas las dimensiones posibles del desarrollo económico y contenía propuestas, planes y proyectos para combatir estos problemas. A lo largo de los ochenta produjimos alrededor de ocho de estos informes. […] Tratamos de trabajar con otras agencias económicas de la ciudad como la Administración regional, el Strathclyde Regional Council, la Scottish Office, la Cámara de Comercio y el sector privado. Las incorporamos para intentar hacer frente a todos los problemas de forma coherente y para desarrollar nuevas empresas y nueva industria en la ciudad (Fergus Cooper –GCC–).

Sin embargo, la opinión de que hubo serios límites al desarrollo de esta tarea, teniendo en cuenta el reducido presupuesto que manejaba el Ayuntamiento, está bastante generalizada (Fergus Cooper, John Bury y Bill Potts, de GCC; David Chalmers, de SO, y Alistair Grimes, de WG). En opinión de los últimos, los objetivos que se había marcado el Ayuntamiento no concordaban con la capacidad financiera que se requería para poner en marcha tal empeño. David Chalmers (SO), entiende que ello no fue sino la consecuencia natural de la forma en la que tradicionalmente se veían las competencias del Ayuntamiento, más como autoridad local con sus funciones de gobierno normales, que como una agencia directamente implicada en el desarrollo económico. Aunque lejos de su propósito, David Chalmers (SO), pone de manifiesto con esta formulación, las diferencias entre el estilo administrativista (*managerialist*) y el empresarial (*entrepreneurial*) del Gobierno local, aunque limita este juicio al rol del Ayuntamiento sin manifestar ninguna objeción a que este último cometido se halle en manos de otras agencias como la Glasgow Development Agency o la Scottish Enterprise, considerando al mismo tiempo que el Ayuntamiento no tiene por qué involucrarse con la misma intensidad en asuntos económicos.

Fergus Cooper (GCC), por otra parte, subraya las diferencias de recursos entre el presupuesto anual para desarrollo económico de 60 millones de libras (1996) de Glasgow Development Agency y los 8,8 millones de libras (1996) del Ayuntamiento (City Council). Alistair Grimes (WG), dando un paso más, encuentra un vínculo entre las dificultades presupuestarias para objetivos de desarrollo económico del Ayuntamiento de Glasgow y el papel que la institución desempeñó en el ámbito de la vivienda:

> Hasta hace poco tiempo el desarrollo económico sólo ha constituido una pequeña parte de las competencias del Ayuntamiento de Glasgow, dado que la mayor parte de sus fondos se han empleado en objetivos directa o indirectamente relacionados con la vivienda. Se ha producido, de hecho, un importante desequilibrio con repercusiones en los objetivos de regeneración económica planteados.

Robertson (1998a), sin embargo, profundizando más en este vínculo, pone el acento en lo que él denomina la ceguera persistente de la corporación municipal de Glasgow y en su afán por trazar una línea divisoria entre la reestructuración económica por un lado y las cuestiones residenciales y la consecución de un amplio patrimonio de vivienda que posibilitara la retención de la población en la ciudad, que constituyeron la auténtica obsesión del Ayuntamiento por otro. Robertson (1998a) afirma que este comportamiento obstinado resultó contraproducente, porque, por una parte, no se consiguió dar una respuesta adecuada a los problemas residenciales de la ciudad, dada la magnitud del deterioro y la marginalidad de algunos barrios y, por otra, esa actitud supuso una rémora en los intentos fallidos de recuperación económica de Glasgow. La acción en torno a los problemas residenciales y la correspondiente a la política económica se orientaron en direcciones opuestas de forma que, cuando el Ayuntamiento se dio cuenta de su error y quiso involucrarse en la definición de objetivos de desarrollo económico a principios de los años ochenta, la desindustrialización había barrido de Glasgow todo vestigio de la infraestructura industrial del periodo anterior (Robertson, 1998a).

El sector privado

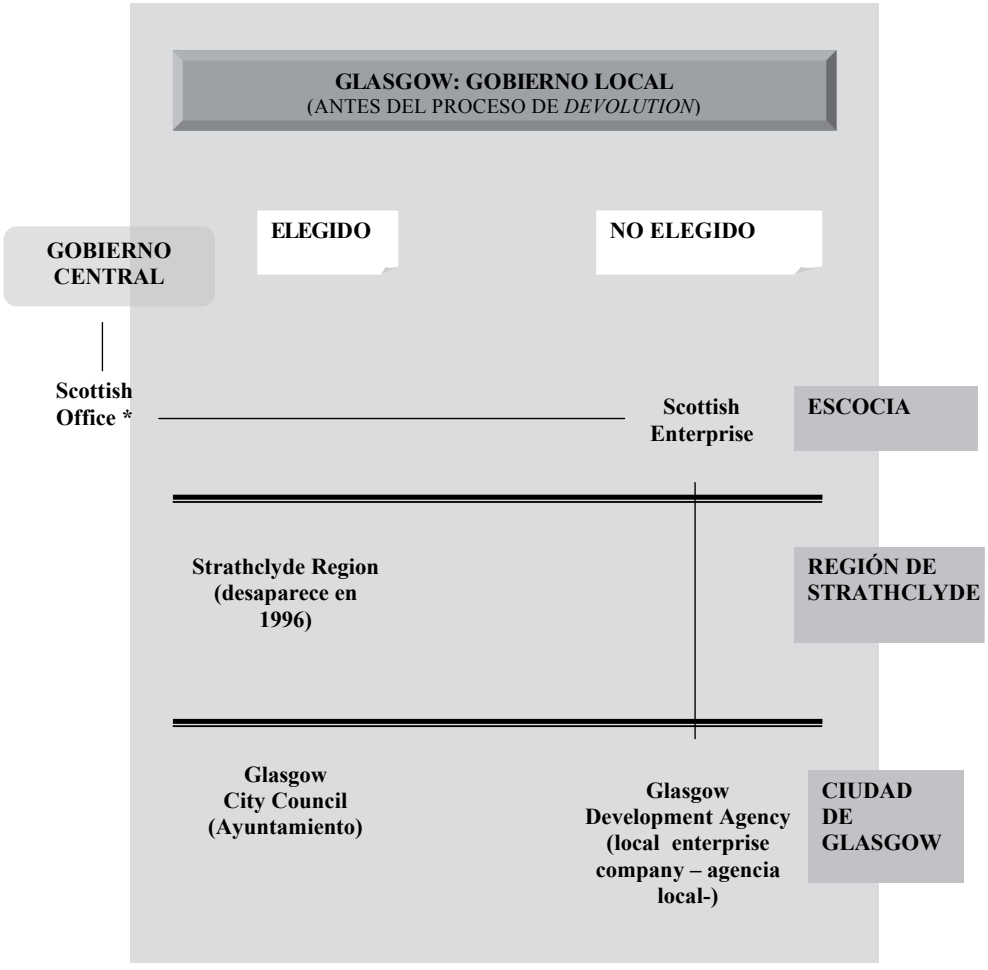
En el capítulo anterior ya apuntamos cómo los cambios experimentados a nivel local en el Reino Unido tuvieron mucho menos que ver con el cuestionamiento del papel del sector público en la prestación de servicios, que con la reestructuración del aparato del Estado a nivel local en interés del Gobierno central. El gobierno de Thatcher, sin embargo, intentó transmitir la idea de que la expansión de las agencias empresariales locales en la década de los ochenta había constituido una prueba del dinamismo del sector privado y de su compromiso con la regeneración de las economías urbanas británicas (Cochrane, 1991). La retórica política del Gobierno en los años ochenta hacía del sector privado el actor clave en la reconstrucción de la ciudad, mediante la utilización de partenariados público-privados como vía para lograr consenso sobre los proyectos en marcha (Hall and Hubbard, 1996; Robertson, 1998a). Como no podía ser de otra manera, tales procesos dieron paso a una intensa polémica sobre la sustitución de los gobiernos democráticamente elegidos por las nuevas agencias creadas por el Gobierno. Según Robert Maund (SRC), las agencias locales distorsionaron las prioridades establecidas por las corporaciones municipales:

> Invertimos un montón de tiempo y de trabajo en tratar de explicar las razones de nuestras prioridades a esas agencias gubernamentales con capacidad de subvencionar y financiar proyectos, intentando que se incorporaran a nuestras tareas. Pero ellas no quisieron incorporarse.

David Chalmers (SO) pone de manifiesto lo que podríamos denominar la visión oficial del *modus operandi* de las agencias locales en Escocia:

Había varios esquemas operativos, por ejemplo, tratábamos de establecer acuerdos diciendo: "tú sólo entras en acción si lo que estás haciendo se traduce en beneficio económico a nivel nacional". Así que, por ejemplo, hubiera ido en contra de las normas de la Glasgow Development Agency intentar atraer una empresa o un negocio para que se trasladara de Edimburgo a Glasgow o viceversa. La idea era que lo mejor era unir esfuerzos y atraer inversores japoneses. Cuando se trata de atraer a un inversor japonés las agencias locales no deben competir. Ésta es una de las razones por las cuales la Scottish Enterprise intervenía y decía: "no, éstas son las localizaciones sobre las que decidirá la empresa y no se permite negociar directamente con los inversores extranjeros". Tratamos de frenar al máximo cualquier elemento de competencia entre las agencias locales.

Figura 2.1.



* El Secretario de Estado era nombrado por el partido que gobernaba en el Reino Unido. Ello significaba que el designado podía pertenecer a un partido minoritario en el contexto escocés. La estructura de poder cambia tras el proceso de descentralización (*devolution*) y la instauración del Parlamento escocés en 1999.

No obstante, otras voces como Robert Maund (SRC) y Bill Colville (DT) se expresan de forma completamente diferente. En palabras del último de ellos:

> ¿Intereses creados?, no creo que existieran hasta que se creó Scottish Enterprise y junto con ella aparecieron todas esas agencias locales de desarrollo que lo que hacen es competir entre sí. O sea, la GDA compite con Renfrewshire, Dumbarton y Lanarkshire. Todas están ahí, todas buscan el mismo tipo de inversor. Todo lo que hacen esas agencias locales de desarrollo es competir por el mismo inversor potencial, lo cual no creo que sea muy bueno, no creo que esto sea bueno.

Aunque en el Reino Unido los partenariados implicaron la disminución del poder local elegido (ver también Brugué y Gomà, 1996), el discurso del Gobierno central insistía en que el proceso de desarrollo es más eficiente cuando las decisiones son tomadas por agencias de desarrollo cuasi-públicas o públicas pero que utilizan procedimientos muy distintos a los empleados por los gobiernos municipales. El esquema de actuación propuesto por el Gobierno implicaba, además, la utilización de vías de financiación ajenas a los presupuestos públicos a la hora de desarrollar proyectos, así como el liderazgo del mercado y la promoción privada de proyectos específicos (Leitner y Garner, 1993). Keith Yates (SRC), sin embargo, cuestiona la efectividad de estas agencias, ya que, en su opinión, muchas veces su actuación respondía a objetivos divergentes:

> Teníamos Glasgow District Council, Strathclyde Regional Council, Scottish Development Agency (que después se transformó en Glasgow Development Agency), también había agencias de vivienda y otras empresas del sector privado. Había un montón de personas implicadas en ese proceso y no todas realizaban su trabajo al mismo tiempo y con el mismo propósito. Empezaron a caminar sin rumbo e incluso a caminar en direcciones diferentes. Habían perdido el norte. Demasiado cocineros, ya se sabe lo que dice el dicho, arruinan el caldo. […] Había demasiadas agencias actuando en Glasgow y así resultaba mucho más fácil pasar los problemas a otra agencia y desembarazarse de ellos.

Según Cochrane (1991), en el Reino Unido se produjo un crecimiento importante de los modelos de partenariado, que fueron adoptando formas diferentes (ver también CE, 1981). De hecho, la gran cantidad de versiones englobadas bajo el término *partenariado* (*partnership*) remite a la falta de precisión de esta expresión. Según la mayor parte de los entrevistados, los partenariados en Glasgow constituían, o bien una alianza entre el sector público, asociaciones locales y el sector privado interactuando a nivel micro, o bien la asociación entre el sector público y el privado a una escala más amplia. Robertson (1998a) comenta cómo, paradójicamente, el término *partnership* se utiliza como algo positivo que implica la contribución de actores diversos con un fin compartido, es decir, todos trabajando en una misma dirección y no para ilustrar la existencia de problemas, que es lo que realmente sucedió. La mayor parte de los entrevistados, por el contrario, se adherían a la visión predominante, comentando ese efecto positivo, aunque poco definido, de los partenariados en Glasgow. No obstante, Robertson (1998a) afirma que las prioridades diferían a menudo, traduciendo los distintos intereses de los miembros del *partnership* asociados. En este mismo sentido, Robert Maund (SRC) opinaba:

> Creo que no hacemos el mejor uso posible de nuestro dinero porque no hay un partenariado genérico entre empresas y agencias locales.

Para Robert Maund resultaba imprescindible que el sector público liderara los partenariados porque éste era el único modo de garantizar una actuación a largo plazo. En opinión de este entrevistado, los partenariados logran sus objetivos gracias al riesgo financiero que asume el sector público (también McCarthy y Pollock, 1997). Leitner y Garner (1993) afirman en el mismo sentido que, tras la retórica de la negociación entre socios públicos y privados, encontramos financiación pública de promociones privadas en el centro las actividades de regeneración.

Jim Mackinnon y Graeme Purves (Scottish Office Planning Services Development Department –SO–) también señalaban el liderazgo del sector público en las estrategias desarrolladas en Glasgow, lo que coincide igualmente con la opinión de Claire Savage (Glasgow Development Agency Tourism team –GDA–). Aunque en términos menos explícitos, hallamos también una idea semejante sobre el rol del sector privado en las palabras de John Bury y Bill Potts (GCC), cuando afirman:

> Los Ayuntamientos dirigen las campañas aunque actúen bajo la fórmula del partenariado. El Garden Festival fue liderado por el Ayuntamiento de Glasgow, aunque también recibió recursos de la Scottish Development Agency. Glasgow City of Culture también fue apoyada por la Scottish Development Agency y la Administración regional. Algo parecido sucedió con Glasgow City of Architecture and Design. El sector privado también apoyó estas iniciativas de diferentes formas.

De acuerdo con Boyle y Hughes (1994), a pesar del impulso público a las agencias de desarrollo establecido por el Gobierno central, cabe resumir la historia de Glasgow como la del fracaso de la empresa privada a la hora de implicarse en la regeneración económica de la ciudad. Lejos de verse influidos por la supuesta energía del sector privado, los partenariados de Glasgow fueron sobre todo ejemplos de promesas de éxito no del todo realizadas, lo que Jessop (1996) por otra parte describe como un rasgo típico de la dinámica reciente de la esfera local.

2.2.3. Glasgow frente a las new towns *(ciudades nuevas)*

Si es cierto que los cambios económicos de rango estructural causaron mucho daño a la industria y la base manufacturera de Glasgow, tampoco se puede negar que el proceso se vio reforzado por la creación de *new towns* (ciudades nuevas) y por las políticas de desarrollo económico que las acompañaron. Las razones, en principio demográficas, de la creación de estas nuevas ciudades, según Robertson (1998a), oscurecen la función fundamental que cumplieron, que no fue otra que la reestructuración planificada de la economía escocesa.

La versión oficial pone el acento en cómo al desaparecer los barrios marginales de Glasgow en los años cuarenta y cincuenta, se pensó que sus habitantes tendrían que salir fuera de la ciudad porque en Glasgow no quedaba espacio para construir más edificios. De acuerdo con esta idea, había que crear ciudades nuevas en el área circundante, un poco alejadas de Glasgow y separadas de la ciudad por el cinturón verde. Las *new towns*,

se concebían, desde esta perspectiva, como experimento social, sin atención expresa a los temas económicos (Robertson, 1998a). Siguiendo esta línea argumental, se considera que esa voluntad de dispersar la población de la ciudad, en alguna medida, fue buena para Glasgow porque hizo posible que se demolieran aquellos barrios marginales y fueran sustituidos por nuevas viviendas. Aun así, también tuvo otras consecuencias. Según David Chalmers (SO),

> Una vez que se crearon las *new towns*, la gente empezó a encontrar dificultades en ir cada día a Glasgow a trabajar. Así surgió inevitablemente la idea de localizar industria y puestos de trabajo en las *new towns,* lo que hizo que hacia ellas se destinara un monto considerable de inversión. Para ello se crearon las New Town Development Corporations (Nuevas Empresas de Desarrollo de las *New Towns*), que no sólo proporcionaron viviendas a los trabajadores desplazados desde Glasgow, sino que crearon fábricas y atrajeron nueva industria: "Ofrecemos fábricas. Puede disfrutar durante dos años de alquiler gratuito y además disponemos de mano de obra cualificada". A lo largo de los años este proceso se fue culminando con gran éxito hasta el punto de que las *new towns* se hicieron realidad en toda la extensión de la palabra.

De acuerdo con Ian Hart (SE), David Chalmers (SO) y Bill Colville (DT), las *new towns* de Irvine, East Kilbride, Cumbernauld, Livingston y Glenrothes iban a constituir un punto de atracción de industria moderna. La comparación de estos enclaves con la situación de Glasgow resultaba muy evidente. Como David Chalmers (SO) explica:

> Cuando se busca atraer empresas que vengan a Escocia, esas empresas inevitablemente prefieren ir a zonas verdes bonitas y atractivas situadas cerca de las *new towns* que situarse en las áreas sucias y deterioradas de Glasgow.

De igual forma, Ian Hart (SE):

> Cuando Locate in Scotland (Asentarse en Escocia) explora, el cliente potencial se sitúa en la órbita de dos ámbitos diferentes. O quiere un lugar de alta calidad, bien equipado, aislado de sus competidores y fuera de la ciudad, o quiere un ámbito en un área empresarial o en un parque tecnológico, un área moderna de alta calidad industrial. Muy pocos desean estar en el centro de la ciudad.

Los altos funcionarios del City Council (John Bury, Bill Potts y Fergus Cooper) reconocían que Glasgow era percibida como una ciudad industrial congestionada que no se ajustaba a los requerimientos de la nueva industria, ya que ésta buscaba un tipo de entorno muy diferente. Esta percepción negativa se debía, sobre todo, al legado de la industria pesada de la etapa anterior:

> Lo que teníamos en Glasgow eran enclaves de industria vieja y tradicional que habían perdido ese uso industrial y cuyo suelo estaba muy contaminado, amén de otros problemas (John Bury and Bill Potts).
>
> La ciudad siempre ha tenido el problema del alto nivel de suelo abandonado, deteriorado y vacío. El coste real de regenerar ese suelo y acondicionarlo de acuerdo con los estándares actuales es extraordinariamente elevado. Por tanto, es mucho más fácil que la nueva industria del sector electrónico o de ingeniería pesada se encamine hacia las zonas verdes situadas fuera de la ciudad. Ésta es una de las razones por las cuales no pudimos atraer ninguna industria de interés (Fergus Cooper).

Sin embargo, de acuerdo con Robertson (1998a), las *new towns* no fueron concebidas como la solución residencial de los habitantes de los barrios marginales de Glasgow que iban a ser demolidos. Esa población se realojaría en la ciudad y las nuevas ciudades, según lo dispuesto por el Gobierno, albergarían fundamentalmente trabajadores cualificados, por lo que desde el principio se vincularon a la atracción de industria ligera nueva y moderna. Esa nueva localización industrial requería, a su vez, un tamaño de población lo suficientemente grande como para garantizar una oferta adecuada de trabajadores cualificados. Por tanto, lo que tuvo lugar fue un extraordinario proceso de selección de la población, que llevó a que los trabajadores pertenecientes a las categorías profesionales más altas, y los trabajadores cualificados y semicualificados se trasladaran fuera de la ciudad hacia las *new towns*. Glasgow, por su parte, tuvo que hacer frente a una elevada tasa de dependencia y a una muy desequilibrada estructura ocupacional con un predominio claro de trabajadores de escasa cualificación (Gibb, 1983). Según Checkland (1976; también Henderson, 1974), en 1966 había en Glasgow 2,9 trabajadores cualificados por cada trabajador no cualificado, cifra que en East Kilbride –una de las *new towns*– ascendía a 14,6.

Las *new towns* constituyen un buen ejemplo de la implicación directa del Gobierno central en la política económica local (Robertson, 1998a). La desviación de fondos hacia las nuevas ciudades se complementó además con un conjunto de incentivos financieros a los que nunca pudo acceder la ciudad. Por otra parte, las Enterprise Zones (Áreas Empresariales), las zonas con alto nivel de paro como consecuencia del cierre de empresas industriales, fueron también objeto de subvenciones gubernamentales, pero Glasgow nunca fue considerada como tal. Clydebank, tras el cierre de Singer, la fábrica de máquinas de coser, Inverclyde, tras el cierre de los astilleros, y Lanarkshire, tras la clausura de sus empresas industriales, son ejemplos de Enterprise Zones escocesas. Según Ian Hart (SE), las Enterprise Zones trataron de revitalizar y rehabilitar áreas particularmente dañadas por el cierre de una gran industria, proporcionando ventajas fiscales a los inversores dispuestos a asentar sus empresas en estas localizaciones. Lo sorprendente es que la ciudad de Glasgow no formara parte de este grupo a pesar de su inmenso declive económico.

Además de los altos funcionarios de la Scottish Office e Ian Hart (SE), el consenso en torno a la idea de que tanto las *new towns* como las Enterprise Zones absorbieron buena parte de la industria que en buena lógica habría ido a Glasgow, es general. Bill Colville (DT) ejemplifica esta idea de forma bastante precisa:

> A lo largo de los años, las *new towns* de East Kilbride y Cumbernauld han atraído hacia sí un buen número de nuevas empresas industriales. Más recientemente, tenemos otro emplazamiento que, a imitación de las *enterprise zones*, ha sido objeto de nueva inversión: Lanarkshire. Lanarkshire está muy cerca del término municipal de Glasgow pero las empresas se asientan en Lanarkshire en lugar de quedarse en Glasgow, por su localización y por las prestaciones de los edificios que allí se ofrecen. Estos nuevos emplazamientos están en Lanarkshire, así que es natural, creo yo, que vayan allí. En definitiva, que la ciudad se ha visto en clara desventaja a lo largo de los años.

Alistair Grimes (WG) subraya el impacto negativo que tuvo el hecho de que la planificación relativa a las *new towns*, despojara de la fuerza de trabajo más cualificada

a la ciudad de Glasgow. Fergus Cooper (GCC), por su parte, describe cómo el *marketing* publicitario de esas otras ciudades, el importante esfuerzo dirigido a persuadir a la nueva industria para que se localizara en esas áreas, escapó tan fuera de control que comenzó a tener un efecto *bola de nieve* y al final Glasgow no pudo competir. Según la opinión personal de Steve Running (Glasgow Development Agency Business Location Service –GDA–), es preciso prestar atención a los intereses políticos para entender cabalmente el proceso:

> Ésta es una opinión personal, pero en un sitio como Lanarkshire, Ravenscraig [la fábrica de acero] cerró y creo recordar que 2.500 trabajadores perdieron su empleo. En ese mismo año en que Ravenscraig cerró, 5.000 trabajadores de Glasgow perdieron su puesto de trabajo. Hubo imperativos políticos para proteger a Ravenscraig o a Lanarkshire. La Scottish Office y Scottish Enterprise centraron su atención y recursos adicionales en Lanarkshire.

Según Keating (1989), las *enterprise zones* fueron al principio experimentos de mercado libre y no-intervención, pero enseguida se comenzaron a utilizar incentivos y subvenciones para que las empresas se localizaran en estos emplazamientos. Kevin Kane (GDA) pone especial énfasis en este punto:

> No parecen darse cuenta de que la mayor parte de la inversión industrial que ha ido hacia las *new towns* y a sitios como Lanarkshire y a otros, es inversión pública. Es mercado intervenido. Políticamente es objeto de polémica, pero debe haber un elemento de verdad en ello. El Gobierno tory no obtiene muchos votos en Glasgow así que ¿por qué dedicarle recursos? Por otra parte, no se oyen muchas voces argumentando a favor de la ciudad. El Gobierno juega un poco con esa idea de que las ciudades son parte del pasado. […] Hay una cierta barrera cultural en algunos políticos que les lleva a no sentir afinidad cultural con las ciudades. En este contexto, la idea de las *new towns* suena magnífica. Nos quitamos de encima todos esos viejos problemas y comenzamos desde el principio. Pero esto no se podrá hacer en el futuro.

Robertson (1998a) también subraya el impacto negativo de la mentalidad anticiudad en la política y la planificación británica desde la posguerra, que se alimenta más de la experiencia americana que de la europea. Esta opinión también fue puesta de manifiesto por Peter Russell (secretario del Ayuntamiento de Glasgow –GCC–), quien pensaba que la idea de la Scottish Office es que las ciudades son lugares terribles que han de ser relegados a un lugar secundario[5].

David Chalmers (SO), por el contrario, señalaba que en la Scottish Office no existía tal prejuicio contra la ciudad de Glasgow. En su opinión, el Gobierno estaba interesado en que el país en su conjunto prosperara económicamente, por lo que no deseaba que Glasgow se viniera abajo aunque se alegrara de que las *new towns* tuvieran éxito. Desechando la idea de que su institución tuviera un papel importante en la desviación de inversión hacia las nuevas áreas, afirmaba que el Gobierno estaba preparado para ayudar y dedicar recursos a la ciudad de Glasgow pero que esperaba que la Scottish Development Agency, el Ayuntamiento de Glasgow, la Administración regional (Stra-

5 El proceso de *devolution* cambió esta percepción. La publicación de *Scottish Cities Review* en 2003 reconocía la contribución de las ciudades al desarrollo económico y social de Escocia y constataba la necesidad de ampliar sus oportunidades tanto en términos económicos como sociales, para lo cual creó un fondo destinado a promover infraestructura de apoyo al desarrollo urbano (City Growth Fund) (Turok y Bailey, 2004).

thclyde Regional Council) y la Glasgow Development Agency dieran un primer paso e invirtieran e hicieran algo más para resucitar a la ciudad.

En todo caso, las voces que claman que la posición desaventajada de Glasgow se debió al fomento intencionado de la localización de de industria fuera de la ciudad, son prácticamente unánimes en este punto (Bill Colville, de DT, todos los altos funcionarios del City Council y de Glasgow Development Agency, y Alistair Grimes, de WG). El resultado, en cualquier caso, fue que la ola inversora protagonizada por las empresas de nacionalidad coreana y japonesa, especializadas en la fabricación de productos electrónicos destinados al consumo europeo, no barajó nunca la opción de asentarse en Glasgow porque la ciudad nunca formó parte de la oferta de localización que recibió. David Chalmers (SO) admitía que estas empresas buscaban mano de obra barata, por un lado, y la utilización del territorio británico como plataforma de venta de sus productos en los países de la Unión Europea, por otro; pero más allá de eso, insistía, la razón fundamental de que Escocia fuera el asentamiento preciso de esa inversión obedeció, sobre todo, a la importancia de las ayudas a la localización que la región ofrecía. El resultado fue que:

> Todas las *new towns* han atraído importantes empresas de fabricación de productos electrónicos. Los japoneses se han instalado en Livingston, tenemos NEC, tenemos Motorola en East Kilbride y una historia parecida en Irvine y Glenrothes. Poco a poco nos dimos cuenta de que el hecho de que en las *new towns* hubiera muchas localizaciones potenciales en entornos de gran valor ambiental y paisajístico constituía un factor de atracción de industria.

En el mismo sentido, Young (1992) comenta cómo los gobiernos de Thatcher de los años ochenta, persiguieron la estrategia de atraer inversión en un primer momento desde Estados Unidos y más tarde desde Japón, para ofrecer una salida a la pérdida del empleo derivada de la quiebra de la industria británica tradicional. Escocia, de nuevo, fue receptora privilegiada de esa inversión de capital, pero tanto las fábricas como los nuevos empleos se asentaron exclusivamente en las áreas previamente seleccionadas para este cometido: las cinco *new towns* y otros emplazamientos de gran valor paisajístico. Glasgow vio, en este sentido, cómo toda esa inversión manufacturera pasaba prácticamente de largo (Young, 1992).

Existen pruebas evidentes de que las tendencias económicas generales jugaron en contra de la ciudad de Glasgow pero no se puede negar el papel clave que, en este caso, desempeñaron las medidas políticas en su contra a la hora de estimular o influir en la localización de la nueva industria. Pese a todo, las explicaciones oficiales sobre la desviación de recursos hacia las *new towns* apuntan una y otra vez al mercado, a la preferencia de los inversores de los nuevos sectores industriales por emplazamientos de calidad paisajística alejados de los viejos centros industriales. La elección del espacio de la nueva industria, en este sentido, se justifica como una decisión estrictamente empresarial que lo único que hace es reflejar la preferencia objetiva del sector privado, ignorando el papel fundamental que en la elección de esos emplazamientos jugó la planificación económica impulsada desde el Gobierno central, en términos de incentivos financieros a la relocalización y de gasto en infraestructura. Robertson (1998a) afirma que la intervención pública directa, más que las fuerzas del mercado, jugaron el rol fundamental en lo que concierne a la

localización de industria y vivienda a lo largo del periodo, y que si hay un lugar donde esto resulta particularmente evidente es en la ciudad de Glasgow. MacInnes (1995) también comparte este punto de vista cuando afirma que el traslado de población y empleo fuera de la ciudad fue parte de la intervención planificada de la economía (ver también Henderson, 1974). Como elemento adicional de este proceso, Robertson (1998a) añade, además, la importancia de la obsesión que mostró el Ayuntamiento de Glasgow con la vivienda y su ceguera y su negligencia paralelas a la hora de comprender el alcance trascendental de las decisiones sobre localización económica.

Podemos afirmar, por tanto, que las *new towns* y la política económica que apuntaló su desarrollo ilustran tanto la naturaleza cambiante del capitalismo en el periodo de la posguerra como las reacciones gubernamentales a esos cambios. El capital abandonó la vieja industria, en parte, porque no podía competir de forma rentable en las nuevas condiciones que el mercado impuso como consecuencia de la pérdida del imperio, y el Gobierno, como respuesta, utilizó distintos incentivos para intentar atraer capital multinacional hacia la región. Cabe afirmar, por tanto, que para paliar la crisis derivada de la desindustrialización e intentar modificar la naturaleza de la economía escocesa, el elemento clave de la estrategia económica de la Scottish Office fue la promoción activa de inversión extranjera. El control del crecimiento de las *new towns* que llevó a cabo al mismo tiempo constituyó un elemento clave de esa planificación económica (Robertson, 1998b).

2.2.4. De la industria a los servicios a través de la reconstrucción de la imagen

Según Robertson (1998a), a pesar de su deterioro, la industria todavía constituía un elemento significativo de la economía de la ciudad a principios de los años ochenta. El problema, como ya se ha mencionado, es que en Glasgow no recibió prácticamente ninguna atención. El proyecto Glasgow Eastern Area Renewal (GEAR), destinado a la zona oriental de Glasgow, se basaba en una mejora sustancial de la vivienda existente y contenía, al mismo tiempo, medidas de apoyo a la industria, razón por la cual se asentaron en esta área algunos enclaves industriales nuevos. El problema es que estos establecimientos industriales fueron en su mayor parte pequeñas unidades concebidas para robustecer la actividad existente en esta zona de la ciudad. Aunque la mejora residencial fue impresionante, sobre todo en algunas áreas, la magnitud del empleo creado se consideró decepcionante (McCarthy y Pollock, 1997), aunque si el resultado se juzga en el contexto del colapso general de la industria, habría que suavizar en gran medida esta apreciación. Según Robertson (1998a), el proyecto GEAR tuvo una vida muy corta y contempló una escasa financiación a la industria. En general, el valor del proyecto quedó cuestionado por el hecho de que los destinatarios de la inversión no procedían primordialmente de la zona este de Glasgow sino de otras partes de la ciudad. Sin embargo, su efecto añadido más importante fue la extensión de una cierta percepción de fracaso que llevó al abandono de este tipo de medidas y al restablecimiento de las pautas a favor del desarrollo de las *new towns*. Además, sirvió de base para justificar la necesidad de centrarse en la adopción de medidas basadas en el sector servicios a la hora de llevar a cabo estrategias de regeneración urbana (Robertson, 1998a).

Y tanto fue así que, a comienzos de los años ochenta, el desarrollo del sector servicios parecía la opción más deseable para Glasgow. Bill Colville (DT), David Chalmers (SO), Ian Hart (SE), Fergus Cooper (GCC), Claire Savage, Steve Running y Kevin Kane (GDA) afirman explícitamente que cuando se cerraron las fábricas de industria metalúrgica y se vio que no había forma de recuperarlas, la economía de servicios apareció como el sector con mayores perspectivas de posibilitar la vuelta de la actividad empresarial a la ciudad. Con cierto toque irónico, Kevin Kane (GDA) explicaba:

> A la SDA le parecía que la industria era cosa del pasado. Parecía que la presencia de industria era un indicador de lo pasado y no del futuro. Por ello, se centraron en el desarrollo del sector servicios que, como es sabido, predomina en los principales centros urbanos. Ésta era la base futura del crecimiento económico y el objetivo era el centro de la ciudad. ¿Por dónde llegaría ese crecimiento? Vendría del sector financiero, se iba a producir un crecimiento tremendo y un gran desarrollo del sector financiero mediante la desregulación de esos servicios financieros; a través, también, de la creación de centrales de atención telefónica y, más tarde, de otros servicios. También vendría del *software* pero no sólo. En ese momento había que desarrollar equipamiento, oferta, gente que hiciera los ordenadores y luego eso quedó eclipsado como mercado por el *software*. El turismo urbano también se veía como una salida potencial para la ciudad. Éstas son las áreas que comenzaron a promoverse cada vez más en Glasgow.

Tal como lo explica Steve Running (GDA), en los ochenta predominaba la opinión de que Glasgow ya no era una ciudad industrial importante y de que gran parte de su fortaleza residía en los servicios comerciales y empresariales (ver también Booth, 1996). Según Keith Yates (SRC), la opción del sector servicios también se vinculó a la dimensión europea de Glasgow argumentando que como la mayor parte de las ciudades europeas, tenía que concentrarse en este sector. Se trataba, por tanto, de conseguir que la ciudad se hiciera fuerte en las áreas más prometedoras de la economía: servicios financieros, procesamiento y gestión de información e, incluso, delegaciones y servicios institucionales y gubernamentales. Claire Savage (GDA) tenía una idea similar y afirmaba que era necesario aceptar que la industria había entrado en crisis en todo el Reino Unido y que, por tanto, había que buscar una alternativa. El sector servicios aparecía, por tanto, como la mejor estrategia económica para Glasgow. Sin embargo, más allá de tal aseveración, esta entrevistada añadiendo una nueva dimensión a esta cuestión, manifestaba cómo *incluso aunque se considere que la industria es mejor, resulta complicado hacer que la gente trabaje en el sector industrial porque todo el mundo prefiere trabajar en una oficina*, *y eso es normal porque actualmente las expectativas de vida de la gente son más altas*.

Fergus Cooper (GCC) mostraba algunas cifras para corroborar la importancia del sector servicios en Glasgow:

> Nos dimos cuenta de que ésta era la principal oportunidad y pensamos que tendría éxito. Existe esa idea de que la imagen y la atención a la ciudad se basa en el sector servicios. Quiero decir que el 80% del PIB de la ciudad procede de las industrias de servicios, el 82% del empleo en la ciudad también se localiza en los servicios y el 88% de las empresas en la ciudad son del sector servicios y […] en definitiva ¿quién necesita a la industria?

Mr. Happy, icono de la campaña Glasgow´s Miles Better.

El sector servicios parecía ser, por tanto, el nicho de mercado que Glasgow debía perseguir, por lo que había que reforzar esta estrategia, según el Glasgow City Council, con un conjunto de iniciativas tales como la creación de cursos de formación empresarial de corta duración, el desarrollo de *software* aplicado a la empresa y el fomento de la expansión del sector de servicios a la exportación (Robertson, 1998a). En 1985 se publicó el informe de una consultoría privada, McKinsey and Company, encargado por la Scottish Development Agency. El informe emitía un diagnóstico sobre las causas principales de los problemas económicos de Glasgow y aportaba ideas sobre su posible solución. Gordon Kennedy (GDA) opinaba que aquel fue un paso importante porque supuso prestar atención a Glasgow, a sus fortalezas y sus debilidades, prestar atención al centro de la ciudad y concentrarse en el sector servicios. El informe identificaba distintas áreas en las que Glasgow podía hacerse fuerte, como el turismo y los servicios financieros, y especificaba algunas intervenciones físicas que había que acometer en el centro de la ciudad. Su principal conclusión era que Glasgow debía planificar su futuro postindustrial y utilizar el *marketing* publicitario como herramienta política a través de la cual conseguir inversión

Buchanam street, convertida en punto central de la ciudad de Glasgow.

(Boyle, 1993). El informe finalizaba aconsejando que se creara un grupo de trabajo independiente formado por personajes relevantes de la ciudad y liderado por la élite del sector privado. Así fue como nació Glasgow Action en 1985, para cambiar la imagen de la ciudad y atraer inversión externa.

Según Lord MacFarlane, su presidente, Glasgow Action iba a *hacer la ciudad más atractiva para trabajar, vivir y disfrutar e iba a comunicar esa nueva realidad de Glasgow a los ciudadanos y al mundo entero* (Young, 1992, p. 213). El proyecto era ambicioso e incluía una reforma medioambiental en el centro de la ciudad, diseñado por el famoso arquitecto y diseñador urbano Gordon Cullen.

Según Kevin Kane (GDA) y Robertson (1998a), como antes se mencionaba, Glasgow Action se basó en el modelo de intervención urbana estadounidense. Keating (1989) afirma que el primer informe estaba cuajado de retórica promocional y contenía proyectos tales como un acuario y un museo científico, claramente copiados de Baltimore, y también hablaba de la implantación de nuevos cursos universitarios y de la necesidad de realizar un gran esfuerzo de promoción del turismo que debía ser financiado por el sector público.

Glasgow fue testigo de una actividad urbana frenética a lo largo de la década de los ochenta que ha sido objeto de múltiples análisis (ver, por ejemplo, Boyle, 1993; Paddison, 1993; Boyle y Hughes, 1994; Sabot, 1996; McCarthy y Pollock, 1997). La primera medida de marketing urbano arranca en 1983 con la campaña del Glasgow District City *Glasgow's Miles Better*[6] (Wilkinson, 1992), eslogan que se convirtió en el símbolo de la nueva ciudad. Según Booth y Boyle (1993), este eslogan proclamaba que Glasgow había encontrado su nuevo rol en el sector servicios, en el ámbito de la educación superior, en el mundo de las publicaciones y en el terreno del arte. Gordon Kennedy (GDA) opinaba que la campaña *Glasgow's Miles Better* se propuso difundir en el mundo lo que sucedía dentro de la ciudad, pero según su colega Steve Running

> *Glasgow's Miles Better* se dirigía principalmente a los ciudadanos de Glasgow y no a los de fuera. Se dirigía a la gente de Glasgow para que volvieran a levantar la cabeza con orgullo, miraran a su alrededor y se dieran cuenta de que Glasgow era un sitio estupendo y, además, un subproducto, un elemento añadido fue la idea de que si podíamos hacerlo en Glasgow, podríamos hacerlo también en otros lugares del mundo. Creo que fue un método inteligentísimo de promocionar la ciudad.

Según Kevin Kane, también de la GDA, la campaña *Glasgow's Miles Better* guarda relación con los cambios que tenían lugar también en el terreno residencial, que hicieron posible que el movimiento asociativo organizado en torno a la vivienda despegara, lo que a su vez posibilitó la introducción de importantes mejoras en este ámbito. En su opinión, decir que *Glasgow era mucho mejor* que otros enclaves no era mentira, realmente era mejor. La suciedad que los edificios de Glasgow habían acumulado durante casi un siglo desapareció y la ciudad en su conjunto comenzó a sentirse viva. Se instaló iluminación en esos edificios y se limpió la piedra, lo que supuso una inmensa

6 Expresión que al ser pronunciada en inglés puede tener dos significados: (1) Glasgow es mucho mejor y (2) Glasgow sonríe mejor.

mejora del centro de la ciudad. Keith Yates (SRC) también comentaba que Mr. Happy, el elemento gráfico que acompañaba al eslogan, y la campaña *Glasgow's Miles Better* en conjunto, de hecho, propició que la gente de Glasgow se sintiera mejor. Esta misma idea era asimismo compartida por John Bury y Bill Potts (GCC), quienes afirmaban que *Glasgow's Miles Better* hizo posible, por una parte, que la ciudad volviera a creer en sí misma y, por otra, cambió la percepción de la gente sobre Glasgow. Según ambos entrevistados, consistió en publicidad y *marketing,* pero tuvo mucho éxito y consiguió que Glasgow volviera a "estar" en el mapa.

Por esa misma época, sucedieron bastantes cosas en Glasgow. Según Gordon Kennedy (GDA), aunque con el paso del tiempo se transmita la idea de que todas ellas formaban parte de un plan conjunto y elaborado, realmente no fue así. Mayfest, el festival anual de arte, se lanzó en 1982 (y duró hasta 1997). Un año más tarde se abrió la colección de arte Burrell (Burell Art Collection), internacionalmente famosa. A lo largo de la década como indicábamos, se pulieron las fachadas de muchos edificios del centro, dotándoles, al mismo tiempo de iluminación. Se abrieron, además, tres centros comerciales: St Enoch, Princes Square e Italian Centre. También el pequeño comercio existente recibió ayudas para introducir mejoras en el sector, con la idea de que había que fortalecer la posición de Glasgow como primer enclave comercial de Escocia. Se construyeron, además, nuevos edificios de oficinas al tiempo que en el área "Merchant City" se reciclaron como vivienda de lujo numerosas instalaciones industriales previamente abandonadas.

En 1985 se inauguró el Scottish Exhibition and Conference Centre (Centro Escocés de Exposiciones y Congresos) y en 1988 tuvo lugar el Garden Festival (Festival Internacional de Jardines). El año 1990 fue muy importante para Glasgow, al convertirse en Ciudad Europea de la Cultura. El Ayuntamiento construyó un pabellón internacional de conciertos (International Concert Hall) y se crearon, al calor de 1990, otras instalaciones culturales como las Galerías McLellan (McLellan Galleries), el Museo de Vida y Arte Religioso San Mungo (St Mungo Museum of Religious Life and Art) y el Museo de Arte Moderno (Glasgow Museum of Modern Art), *Goma*. Todos estos acontecimientos y los propios y abundantes recursos culturales de la ciudad, incluyendo la Scottish Opera, la Royal Scottish National Orchestra y el famoso Teatro de los Ciudadanos (Citizens' Theatre), comenzaron a formar parte de la literatura de *marketing* publicitario de la ciudad, para fomentar el turismo, la inversión y la actividad económica (Booth y Boyle, 1993). A principios de los años noventa se hizo uso del eslogan *There is a lot of Glasgowing on* ("Hay un montón de cosas que hacer en Glasgow"), más tarde *Glasgow's Alive* (Glasgow está vivo) y después una nueva versión de *Glasgow's Miles Better*. En 1999, Glasgow consiguió el título de British City of Architecture and Design (Ciudad Británica de la Arquitectura y el Diseño), al tiempo que se ponía en marcha la Galería Nacional de Arte Escocés (National Gallery of Scottish Art)[7].

7 En 2004 se puso en marcha una nueva campaña: *Glasgow: Scotland with Style*, (Glasgow: Escocia con estilo) que aludía a la importancia de la ciudad como centro cultural y sobre todo, como el área comercial más extensa del Reino Unido, con la excepción de Londres (Mooney, 2004).

Edificio que alberga la colección de arte Burrel.

Algunos de estos acontecimientos fueron consecuencia de la puesta en marcha del informe McKinsey de 1985. La SDA encargó a la consultoría inmobiliaria Richard Ellis un estudio sobre el mercado de oficinas de Glasgow. Al mismo tiempo, como se mencionaba anteriormente, se contrataron los servicios de Gordon Cullen Associates para llevar a cabo el diseño urbano y paisajístico del centro de la ciudad. Ello condujo a la elaboración de un plan que contemplaba una gran calle peatonal, Buchanan street, como punto central de la ciudad, complementado por otras dos grandes propuestas: un centro comercial en el extremo inferior y una plaza pública (*civic square*) en la parte superior que debía alojar los edificios culturales más importantes de la ciudad. Por otra parte, el frente de agua del centro de la ciudad recibiría un tratamiento especial, encadenando espacios singulares, como si se tratara de *un collar de perlas* bordeando la orilla del río (*Riverside Chain*), con vivienda rehabilitada y bloques de oficinas. La autopista M8, rodeando el centro de la ciudad, recibiría también un tratamiento específico que conformaría una metáfora visual de *ciudad amurallada* (Boyle, 1993). Por su parte, se suponía que la oferta de suelo disponible atraería inversión y empleo hacia el área (Turok, 1992).

Según Gordon Kennedy (GDA), el proceso tuvo lugar de la siguiente forma:

> La collección Burell fue una auténtica sorpresa y un inmenso logro para Glasgow. Era algo que la gente no esperaba, una galería de arte muy importante, de alto estándar, en un edificio que también poseía alto valor arquitectónico. Con esto avanzamos un montón de millas. Todas estas

cosas, la Burrell Collection y los nuevos centros comerciales que aparecieron como St. Enoch Centre, el Italian Centre, Princes Square, también eran de alto estándar. También entró en escena el Centro Escocés de Exposiciones y Congresos (Scottish Exhibition and Conference Centre) y todo ello era el tipo de cosas que realmente sólo existe en una gran ciudad. Esto se utilizó largamente como argumento. Se produjo, por tanto, una evidencia visible de que Glasgow estaba superando la situación crítica. Y en el periodo previo a 1988 se construyó mucho. Ahí comenzó a prestarse atención a cosas como la puesta en marcha del Festival de las Artes (Arts Festivals), el Festival de Mayo (Mayfest) y al mismo tiempo se empezó a trabajar en la rehabilitación de los teatros. Glasgow, en el contexto del Reino Unido, se dio cuenta muy pronto de la importancia de la cultura y de las artes como algo sobre lo que se podía fundamentar la regeneración urbana. Todo esto estaba en marcha, y a continuación llegó 1990, el año en el que Glasgow iba a ser Ciudad Europea de la Cultura (City of Culture Year). El Ayuntamiento, la SDA y el Regional Council llenaron el año de acontecimientos. Se inauguró la Sala de Conciertos Concert Hall, se abrió la Galería de Arte McLellan y se gastó un montón de dinero en eventos de alto nivel. Además se gastó mucho dinero en *marketing* y en promoción en el extranjero. La gente, de hecho, empezó a preguntarse si no se había gastado demasiado dinero para el impacto que tuvo. En todo caso, ése fue el punto a partir del cual Glasgow comenzó a verse como una ciudad postindustrial que había superado la crisis.

También Boyle (1993) utiliza la expresión "ciudad postindustrial" cuando subraya cómo la venta de Glasgow a inversores y turistas constituyó la razón principal de los proyectos de regeneración urbana que se llevaron a cabo en la ciudad. Según John Bury y Bill Potts (GCC), se puso especial interés en el área central, rehabilitando y modernizando su patrimonio residencial, sustituyendo las cubiertas de los edificios que lo requerían, limpiando la piedra y adecuando la infraestructura sanitaria y eléctrica, todo ello con el fin de crear una imagen muy diferente (ver también McCarthy y Pollock, 1997).

Hubo, por tanto, acción en diversos frentes complementarios: campañas de imagen y *marketing*, proyectos de desarrollo inmobiliario, reacondicionamiento de las infraestructuras y organización de acontecimientos. Se prestó especial atención en este sentido al rol de la cultura con especial énfasis en la promoción de las artes visuales y escénicas. Se entendía que la cultura, podía ser una fuente de empleo en sí misma, dado el éxito conseguido por la inversión en el sector (ver también Booth, 1996; Urry, 1990).

Se argumentó que sólo el sector del arte había generado alrededor de 8.000 empleos entre 1985 y 1986 (Myerscough, 1988). También se afirmó algo parecido en relación con el turismo, que recibió igualmente especial atención, en el sentido en el que lo utiliza Urry (1990), cuando subraya la creencia general sobre la capacidad de generación de empleo directo que posee el turismo, cuando se lleva a cabo una buena campaña publicitaria. De acuerdo con Ian Hart (SE), desde el momento del Festival Internacional de Jardines de Glasgow en 1988 (Glasgow Garden Festival), el turismo comenzó a contemplarse como elemento fundamental de la economía de la ciudad a pesar de que hasta ese momento no había recibido mayor atención. Claire Savage (GDA), en el mismo sentido, considera que *el turismo es una de las industrias más importantes a escala mundial, ya que produce una enorme cantidad de dinero, el mayor número de empleos y genera, por tanto, un elevado nivel de desarrollo*:

Muchas empresas de atención al cliente (*direct line companies*), empresas de seguros y centros de atención telefónica se han establecido en Glasgow como consecuencia del turismo. En Glasgow

> siempre hay algo que hacer, hay actividades de ocio, buen transporte, buena señalización; y además, la ciudad es bonita, es un espacio agradable y seguro para que la gente venga y disfrute. Fueron, por tanto, todas estas cosas las que contribuyeron a que la gente viniera a Glasgow e invirtiera en la ciudad. El turismo produce inmensos beneficios en las ciudades. El turismo ayudó a volver a situar la ciudad de Glasgow en un nivel muy aceptable.

Por tanto, la fórmula se basó en una doble estrategia por la cual atraer turistas hacia la ciudad y ofrecerles muchos acontecimientos y muchas actividades culturales iba a traducirse en inversión. Según Gordon Kennedy (GDA), *se suponía que Glasgow era una ciudad vibrante y que eso haría venir a turistas extranjeros, lo que a su vez repercutiría en el interés de empresas e inversores y en nuevas sedes de empresas y oficinas*.

Aun así, si a lo largo de los ochenta se desarrollaron continuamente nuevos proyectos, algunos entrevistados señalan 1990 como el cenit de los logros de Glasgow. Steve Running (GDA) percibe en este punto un cambio en los resultados de las estrategias, cuando afirma que a partir de 1990 las campañas promocionales no obtuvieron tan buenos resultados como antes de esa fecha. Según él, antes de 1990 las campañas tendían a ser genéricas, globales, a aunar fuerzas en una misma dirección, pero desde esa fecha parece que los esfuerzos se dividieron en objetivos distintos. Desde ese momento Glasgow ya no sobrepasó la línea de promoción y hubo menos publicidad y escasos acontecimientos importantes. Desde otra perspectiva, Keith Yates (SRC) comenta que las expectativas positivas de los años ochenta comenzaron a cambiar en 1990 debido a que se produjo un abandono del compromiso general con la ciudad de Glasgow. Según él, desde el año en el que Glasgow había sido ciudad de la cultura, se había comenzado a retroceder, a ir de nuevo hacia atrás, algo que menciona igualmente Gordon Kennedy (GDA):

> La población continuó descendiendo y desde entonces [1990] el sector servicios se ralentizó a causa de la recesión que impactó también en este sector. Comenzó a cundir la sensación de que Glasgow había perdido el camino, que el ímpetu había desaparecido. Este periodo duró aproximadamente hasta 1993. Hay signos en los últimos años de que la ciudad está mejorando de nuevo. A ello ha ayudado mucho ganar el título de Ciudad de la Arquitectura y el Diseño (City of Architecture and Design).

En definitiva, las experiencia reciente de Glasgow pone de manifiesto el perfil de la estrategia emprendedora o empresarial aplicada a la renovación de la ciudad, como se explicaba en el capítulo previo. En el intento de avanzar desde la crisis industrial a la economía de servicios mediante un cambio de la imagen de la ciudad, se utilizaron distintos procedimientos. La imitación en Glasgow de los proyectos que se llevaron a cabo en Baltimore, como hizo Glasgow Action, la presencia de distintas facetas del modelo estadounidense y la organización de acontecimientos apuntan a lo que Philo y Kearns (1993) llaman igualdad repetitiva (*sameness*) en el marketing publicitario. Las mismas ideas se repiten en distintas ciudades aun siendo presentadas como supuestamente modernas e innovadoras. Además, la campaña *Glasgow's Miles* Better, como otras similares, ponen también de manifiesto otro de los rasgos anteriormente mencionados, pues no sólo funcionó como medio para atraer visitantes a la ciudad, sino también como símbolo de unidad (Harvey, 1989), como elemento de integración de la comunidad

(Harvey, 1994) con un cierto sentido de identidad unificada (Cox y Mair, 1988). Los proyectos inmobiliarios, por otra parte, también se consideraron componentes esenciales de la transformación del entorno urbano de Glasgow. Para ello, se actuó sobre el mercado de oficinas intentando adecuarlo a los nuevos requerimientos de alojamiento y entorno de los nuevos sectores de producción y consumo y de la industria de alta tecnología, con la esperanza de que ésa sería una forma de potenciar la demanda (Tavsanoglu y Healey, 1992). De forma parecida, el uso de la cultura y de equipamiento cultural se convirtió asimismo en recurso económico, vinculado a la atracción de empresas de servicios, el turismo y la industria del ocio.

2.3. El impacto del cambio económico

2.3.1. Impacto físico

La regeneración física de Glasgow tras la estrategia desarrollada a lo largo de la década de los ochenta suscita aprobación general y opiniones positivas. David Chalmers (SO) subraya la inmensa actividad desplegada para limpiar Glasgow y cómo gracias a ella se eliminó la contaminación, se hicieron desaparecer los barrios marginales, se desarrollaron grandes proyectos municipales como el Scottish Exhibition and Conference Centre (Centro Escocés de Exposiciones y Congresos), el Garden Festival (Festival Internacional de Jardines), el área rehabilitada Merchant City, el centro comercial Princes Square, y todos los mecanismos que *tanto han contribuido a que Glasgow se convierta en un lugar importante y atractivo y a que la ciudad haya vuelto a tener relevancia y vida económica*. Este mismo comentario se repite continuamente cuando se menciona la mejora física y cómo ésta ha hecho posible la revitalización del centro de la ciudad (Alistair Grimes de WG), la transformación de uso industrial a residencial de los viejos edificios del área Merchant City (Ian Hart de SE) o la recuperación de las mejores edificaciones y parques victorianos, que no tienen parangón en ninguna otra ciudad británica (John Bury y Bill Potts, de GCC, y Robert Maund, del antiguo SRC). Kevin Kane (GDA) lo resume así:

> Profunda renovación física, muchísima vivienda nueva, un montón de proyectos de desarrollo en el área central y numerosos y también muy relevantes equipamientos culturales nuevos, junto a todo lo demás. Podemos decir que, desde el punto de vista físico, Glasgow lo ha hecho muy bien.

El mismo entrevistado comenta cómo Glasgow no sólo ha hecho un recorrido desde lo que podríamos calificar la nada hasta convertirse en el tercer destino turístico del Reino Unido, después de Londres y Edimburgo (también Robertson, 1998a), sino que también ha mantenido esta posición durante muchos años. Según Robert Maund (SRC), la industria turística de Glasgow y el oeste de Escocia es una actividad económica muy importante, pues *la gente busca Glasgow para contemplar la preciosa ciudad victoriana, para utilizar su equipamiento cultural y porque siempre hay algo que hacer en ella*. En esta misma línea, Robertson (1998a) señala que la rehabilitación de los edificios victorianos ayudó mucho a alterar la imagen pública de la ciudad, dando crédito a los que aseguraban que se había producido el renacimiento de Glasgow. Según Claire

Savage (GDA), se produjo un incremento del número de visitantes de fuera del Reino Unido de alrededor del 105%.

Claire Savage (GDA) subraya, igualmente, que Glasgow es un centro comercial de fama, así como un centro de consumo de alto diseño, en el que se puede encontrar Armani, Versace, y en ese sentido es *mucho mejor que Edimburgo*. También John Bury y Bill Potts (GCC) afirman que Glasgow ha mejorado progresivamente su posición como centro comercial y ha pasado de ocupar la tercera posición al segundo puesto como gran centro de venta al por menor en el Reino Unido, después de Londres (también Robertson, 1998a). Según Bianchini *et al* (1992), Glasgow es un ejemplo de mejora del atractivo global de una ciudad, de éxito indiscutible, pues los dispositivos culturales y turísticos que se utilizaron, como la Colección Burell, el Festival Internacional de Jardines de 1988 y la celebración de la Ciudad Europea de la Cultura en 1990, junto a otros elementos más directamente orientados a la atracción de visitantes como el Centro Escocés de Exposiciones y Congresos y los centros comerciales Princes Square y St. Enoch, todo ello formó parte de un paquete global de recursos atractivos que contribuyeron a dar a Glasgow una imagen dinámica, moderna y cosmopolita. Según Boyle (1990), la ciudad consiguió recuperar la seguridad en sí misma, lo que ha de considerarse como una de las grandes ventajas de Glasgow. De hecho, Urry (1990, p.156) comenta igualmente cómo *misteriosamente pero con un resultado espectacular, Glasgow se convirtió en el tipo de sitio que la gente quiere visitar, conocer y donde quiere ser vista. Se ha convertido, de hecho, en objeto de deseo preferente de muchos turistas.*

Aun así, la renovación física de Glasgow muestra también otras dimensiones, como las derivadas de los proyectos inmobiliarios o lo que McCarthy y Pollock (1997) llaman oportunidades de desarrollo basadas en criterios estrictamente comerciales o especulativos. En opinión de estos autores, el área rehabilitada en el centro de la ciudad de Glasgow, Merchant City, constituye un ejemplo de la aplicación de estos mecanismos. Al mismo tiempo, la sobreoferta de oficinas y la inmensa cantidad de suelo abandonado conforman dos polos diferentes y opuestos, pero con un mismo origen, de este proceso. Respecto al primero, McCarthy y Pollock (1997) destacan cómo Glasgow tenía en 1988 uno de los planes de desarrollo del sector de oficinas más ambiciosos, superando a cualquier otra ciudad del Reino Unido, con la excepción del área central de Londres. También Boyle (1990) comenta cómo a comienzos de la década de los noventa, el desarrollo inmobiliario de Glasgow se basó en la ayuda pública a la reconversión de uso residencial a terciario y enseguida evolucionó hacia la implantación de oficinas en los emplazamientos más rentables. De acuerdo con Kevin Kane (GDA), todo ello fue consecuencia de los objetivos de desarrollo y crecimiento del sector servicios en el centro de la ciudad.

Lo que sucedió, sin embargo, es que algo más tarde el mercado dejó de demandar esas oficinas. Turok (1992) afirma que, a pesar de la enorme oferta de nuevo espacio, no hubo ningún movimiento sustancial de relocalización del sector en Glasgow. De todo el suelo nuevo destinado a oficinas, las áreas más grandes fueron ocupadas por empresas existentes que querían consolidar su actividad dentro de la ciudad, por determinados departamentos de la Administración que querían cambiar de emplazamiento

y, más recientemente, por centrales de atención telefónica. Bill Colville (DT) describe en detalle la falta de adecuación entre el espacio requerido por el sector de oficinas y la oferta de edificios existente en Glasgow:

> Hay más espacio de oficinas disponible en el mercado del que realmente se necesita. Pero si te fijas en la calidad de ese espacio disponible, en buena medida es, debo decir que a mi manera de ver, no alquilable. Los edificios no se adecuan a la actividad empresarial. De hecho, una parte de los edificios se están reconvirtiendo de nuevo a uso residencial. […] La demanda de oficinas, en mi opinión, no tiene tanto que ver con el crecimiento del sector de oficinas en sí mismo, sino con prácticas de reestructuración empresarial. Las empresas trabajan ahora de forma diferente a como lo hacían hace diez años o incluso cinco. Quiero decir que habrás oído hablar de esos centros de atención telefónica, que básicamente significa que hace años las empresas tenían muchos empleados […] , pero actualmente lo que hacen es realizar muchas funciones por teléfono y así consiguen respuestas, compromisos de sus clientes de inmediato, lo quieran o no lo quieran, y básicamente se aprieta un botón y los documentos aparecen en otra parte del edificio o incluso en una localización remota.
>
> En otras palabras, hay demanda de oficinas pero no del tipo que se oferta en Glasgow. Muestra una orientación diferente en este momento. Se pueden encontrar empresas que aún buscan oficinas pero son oficinas muy grandes y de ese tipo tenemos muy pocas. Es decir, si hablamos por ejemplo de una compañía de seguros, más que tener una oficina grande en dieciséis o dieciocho ciudades diferentes a lo largo del Reino Unido, lo que vas a encontrar es que quieren cinco centros en todo el país, todos ellos alojados en edificios muy grandes.

De la misma forma, Laurie Russell (SEP) afirma que las oficinas están trasladándose fuera del centro de la ciudad, a pesar de que se trata de una tendencia reciente, en parte porque resulta más barato construir oficinas en emplazamientos nuevos. Peter Russell (GCC) también comparte esta idea cuando sostiene que la oferta de oficinas existente se está quedando obsoleta y que se requiere nueva inversión y equipamiento para dar salida a las exigencias que actualmente impone el cambio tecnológico. Según este entrevistado, incluso las oficinas que se construyeron a principios de los ochenta necesitarían una renovación completa que contemplara la instalación de nuevo cableado además de otras modificaciones externas e internas. Por tanto, de acuerdo con su opinión, el problema de Glasgow era importante porque por una parte, carecía de oferta de espacio de oficinas de calidad, del tipo que actualmente se requiere, y al mismo tiempo poseía una sobreoferta de espacio de oficinas ya obsoleto.

Keith Yates (SRC) también hacía hincapié en la mala calidad de algunas de las oficinas construidas por el sector privado en los años ochenta. Eran, en su opinión,

> bonitas y baratas pero se están convirtiendo en algo cutre. No parece que vayan a tener una larga vida. No se pueden aceptar edificios o instalaciones de cualquier tipo o a cualquier precio. Es preciso asegurar cierta calidad y estilo en los materiales. Lo que a mí me parece es que en Glasgow la gente estaba tan desesperada por conseguir que la inversión volviera a la ciudad que en ese periodo fue un poco "todo vale". Mucho de lo que se hizo no tenía la calidad que debería haber tenido. El material no era tan bueno como hubiera debido ser. Hay, de hecho, todavía bastante estilo cutre en Glasgow que no se ve en otras ciudades.

De forma indirecta, Kevin Kane (GDA) también sugiere algo parecido cuando afirma:

> No hemos creado el centro empresarial más bonito ni tenemos la mejor arquitectura ni las calles más agradables o más interesantes, pero al fin y al cabo se ha creado mucho espacio de oficinas.

La falta de adecuación a la demanda del espacio de oficinas disponible, siendo un problema importante, se vio de todas formas eclipsado por la magnitud del suelo industrial en ruinas, el escombro industrial, que además, en muchos casos, planteaba serios problemas de contaminación. El consenso en torno a los importantes problemas medioambientales derivados de la pérdida de la industria tradicional era general: la crisis no sólo había dejado tras de sí extensas trazas de edificios en ruinas y de suelo vacío, sino que, además, gran parte de esos enclaves estaban muy contaminados. De acuerdo con Jim Mackinon y Graeme Purves (SO), el 10% del suelo de Glasgow era suelo vacante, buena parte del cual se hallaba cerca del centro de la ciudad. David Chalmers, también de la Scottish Office, mencionaba igualmente la necesidad de enfrentarse tarde o temprano a la existencia de bolsas de contaminación de cromo.

Todo parecía indicar que este problema no había recibido mucha atención. De hecho, los efectos negativos de tal negligencia constituían el objeto de la crítica de Ian Hart (SE) a su propia agencia, la Scottish Enterprise, por no haber prestado atención a las áreas en ruinas y al reciclaje de ese suelo contaminado, al contrario de lo que había hecho la Scottish Development Agency, la entidad predecesora. En esta misma línea, Johnstone (1995) comentaba cómo hasta hacía muy poco tiempo la ausencia de interés en las áreas industriales en ruinas había sido uno de los rasgos constitutivos de la política de la ciudad. En su opinión, era preciso hacer algo para remediar esta situación, ya que la estrategia de *no hacer nada iba a significar que el futuro de Glasgow en el siglo XXI se iba a basar en la limpieza de las ruinas industriales derivadas de la industria del siglo XIX* (Johnstone, 1995, p. 8).

Esta cuestión afectaba directamente al futuro económico de Glasgow, según la opinión de varios entrevistados. Tal como subrayaba Peter Russell (GCC), en situaciones de competencia, las áreas que en Glasgow se hallaban vacantes y disponibles difícilmente podían competir con las ventajas de las *new towns* escocesas, que disponían de numerosos espacios verdes, edificios nuevos y, además, de incentivos financieros a los inversores. Según este entrevistado, ninguna agencia dedicaba fondos al desarrollo de esas áreas vacantes, cuestión a la que había que añadir la falta de conocimiento y experiencia a la hora de dar un tratamiento adecuado a ese suelo industrial. La consecuencia de todo ello era que el suelo permanecía en situación de abandono. Esta ausencia de planificación e interés para dar solución al problema también fue puesta de manifiesto por Kevin Kane (GDA):

> Glasgow todavía tiene el nivel más alto de suelo vacante en Escocia, tanto en términos absolutos como relativos. Tenemos un gran problema y es que no hay recursos para hacer frente a esta cuestión. Es un gran problema porque en la medida en que nuestra acción se deriva de la presión del mercado, no hemos sido capaces de acometer la mejora del suelo en ruinas, a menos que previamente hubiera interés en ocuparlo por parte del sector privado. Pero el sector privado piensa que ese suelo no tienen ningún valor porque está abandonado, o sea, que no encuentra ningún interés en mejorarlo. Es como un pez que se muerde la cola. Esto tendrá que cambiar.

Glasgow: edificios abandonados a orillas del rio Clyde.

Un ejemplo de este problema era el área de Pacific Quay, el viejo enclave del muelle Princess (Princess Dock). Al principio se destinó a desarrollo residencial, pero este plan cambió después del Festival Internacional de Jardines en 1988. Según Bill Colville (DT), la idea era:

> Ofrecer casas modernas, áticos, edificios de baja altura, todo el repertorio. Pero una vez que tuvo lugar el Garden Festival, lo que yo creo es que los agentes inmobiliarios en aquel momento vieron que probablemente iban a surgir problemas y decidieron no hacer nada. No sucedió nada en esta área que, de hecho, volvió a manos públicas y ahí fue cuando comenzó el debate sobre lo que debía hacerse con esta zona.

Sin embargo, la perspectiva de Robert Maund (SRC) era mucho más crítica,

> Laing, el dueño, dijo: "De acuerdo, podéis quedároslo mientras dure el Garden Festival y cuando el festival termine, me lo devolvéis. Entretanto, necesitamos que nos proporcionéis otras áreas en las que seguir desarrollando nuestro programa de vivienda". Es decir, no sólo se les proporcionó suelo para compensarles de esa pérdida momentánea, suelo que en gran parte requirió limpieza previa porque se trataba de áreas industriales que así lo requerían. Todo se hizo para ellos. Pero cuando ya habían desarrollado estas áreas y el festival había terminado, consiguieron otro fantástico arreglo financiero. Cuando el festival terminó, la crisis económica estaba en puertas, y Laing dijo: "Oh, no estoy seguro de que ahora queramos construir esas viviendas". Se hallaban en dificultades financieras y la GDA les compró el suelo por 6 millones de libras. Cuando piensas en todo esto y en que consiguieron de repente 6 millones de libras y en que ocho años después todo sigue igual... No se puede decir más que todo es un cúmulo de desatinos. Es realmente vergonzoso.

Scott (1996) se expresaba en los mismos términos, recogiendo el comentario irónico de un alto funcionario del Ayuntamiento: *Laing debe haber hecho la venta del siglo con esta zona. Han conseguido más dinero sin construir casas que si las hubieran construido*. Según el jefe ejecutivo de la GDA, en aquel momento Stuart Gulliver, Pacific Quay no sólo era el mejor enclave sin desarrollar de toda Escocia, sino que se trataba, además, de una área crítica para la regeneración de Glasgow (Scott, 1996). Sin embargo, el consenso en torno a la idea de que en Pacific Quay se perdieron muchas oportunidades es bastante amplio. Según Scott (1996), los funcionarios del Ayuntamiento reconocen en privado que Glasgow Development Agency debería haber admitido su error. La GDA, por su parte afirmaba que esta área arrastraba un alto bagaje político y emocional y que habían trabajado duramente para conseguir que Pacific Quay alojara algo sustantivo,

imaginativo y realizable que repercutiera en el bienestar de la ciudad. El concejal Archie Simpson creía que el desarrollo de esta área requería una inyección importante de dinero público, poco factible en aquel momento dada la forma de actuar de la Scottish Office. Y en el mismo sentido se manifestaba el parlamentario laborista local Ian Davidson, quien atribuía la ausencia de desarrollo del área a la obsesión del Gobierno conservador por el impulso del mercado y el sector privado (Scott, 1996).

En resumen, si nos centramos en los aspectos físicos de las estrategias desarrolladas en Glasgow, observamos cómo éstas fueron objeto de aprobación unánime en lo que concierne a la superación de la mala fama de la ciudad, la espiral de declive y las imágenes que la acompañaban, que actuaban, además, como elemento de disuasión de inversores potenciales (Paddison, 1993). Sin embargo, los criterios de actuación con los que operó el sector inmobiliario fueron objeto de más extensa crítica. Boyle (1990) opina, por ejemplo, que los promotores privados raramente se interesaron por las zonas que no estaban situadas en el centro de la ciudad. Por otra parte, el desarrollo del área rehabilitada Merchant City, destinada fundamentalmente a jóvenes de clase media y sobre todo a grupos de alto nivel adquisitivo, se apoyó básicamente en financiación pública (Jones y Patrick, 1992; Healey *et al*, 1992a). Además, el comportamiento selectivo de los promotores inmobiliarios llevó a que el interés en algunos puntos de la ciudad causara abandono y marginación física en las circundantes, lo que se tradujo, por una parte, en una sobreoferta del parque de oficinas de Glasgow y por otra, en una inmensa cantidad de suelo industrial en ruinas respecto al cual no se hizo prácticamente nada. La fragmentación de las iniciativas de promoción inmobiliaria, en definitiva, resultan extremadamente ineficaces cuando lo que se pretende es un acercamiento global a los problemas sobre el cual articular una verdadera regeneración de la ciudad (Turok, 1992).

2.3.2. Impacto en el empleo

2.3.2.1. Hasta la década de los ochenta

Según Lever y Mather (1986), el empleo en el área metropolitana de Glasgow descendió desde 844.200 puestos de trabajo en 1952 a 685.538 en 1981. En 1984 se estimaba que la cifra había descendido aún más, hasta sólo 640.000 empleos. Como venimos mencionando, dentro del ámbito metropolitano, el empleo industrial se trasladó desde los viejos emplazamientos del centro de la ciudad, la zona este y la ribera del río, hacia las zonas verdes y el suelo industrial situado en la periferia y, más allá, hacia las *new towns* y las ciudades pequeñas que rodean la conurbación. Si este proceso se analiza en el contexto más general de la desindustrialización que experimentó la economía británica, Glasgow sufrió los efectos más negativos de la crisis manufacturera a escala nacional, regional y metropolitana (conurbación del Clydeside) (MacInnes, 1995).

Entre 1961 y 1981 el empleo en industria se redujo desde 387.105 puestos de trabajo al comienzo del periodo hasta 187.544 veinte años más tarde, con pérdidas más rápidas a finales de los años sesenta (de alrededor de 8.000 empleos por año) y en la segunda mitad de los setenta (23.000 empleos menos por año) que en la primera etapa. El empleo en el sector servicios creció desde 351.314 en 1961 hasta 406.767 en 1971

y 431.464 en 1978. El sector de la construcción de barcos, que en los años sesenta aún suponía alrededor del 15% del empleo total de Escocia, se hundió sin paliativos (Aitken, 1992). Como muestra la tabla 2.3, en veinte años, la conurbación de Glasgow transformó su perfil industrial, con un 60% de la mano de obra trabajando en fábricas, en el de un centro de servicios, con el 60% de la fuerza de trabajo empleada en este sector (Lever y Mather, 1986).

Tabla 2.3. Evolución del empleo (1952-1981)

	Glasgow	Zona externa de la conurbación	Total Conurbación
Empleo total			
1952	563.500	280.700	844.200
1961	540.706	300.176	840.882
1971	462.545	326.969	789.514
1978	435.420	326.204	761.624
1981	398.685	286.853	685.538
Industria			
1961	226.812	160.293	387.105
1971	151.257	155.058	306.315
1978	122.284	135.028	257.312
1981	97.872	89.672	187.544
Industrias de producción			
1961	278.039	204.043	482.082
1971	190.856	189.435	380.291
1978	161.904	166.051	327.955
1981	135.041	117.208	252.249
Servicios			
1961	259.226	92.088	351.314
1971	271.045	135.722	406.767
1978	273.022	158.422	431.464
1981	263.128	168.072	431.200

Fuente: Censos de Empleo.

Estos cambios afectaron, asimismo, a la distribución del empleo entre la ciudad de Glasgow y el entorno metropolitano en el que se inserta. La década de los sesenta fue un periodo de intensa pérdida de empleo industrial en Glasgow, al tiempo que se produjo un cierto crecimiento en el área circundante metropolitana. En los setenta, la pérdida de empleos manufactureros fue más intensa en la corona metropolitana externa a la ciudad. En 1961, Glasgow agrupaba el 58% de los empleos industriales del conjunto del área, en 1971 el 49% y en 1981 el 52%. La ciudad, por otra parte, tenía el 74% del empleo del sector servicios del total de la corona en 1961, el 67% en 1971 y el 61% en 1981 (Lever y Mather, 1986).

Vemos, por tanto, cómo la evolución del empleo por sectores en la conurbación del Clydeside muestra un considerable decrecimiento del mismo en el periodo 1961-1971 (50.000 empleos que suponían el 6,1%), como se puede observar en la tabla 2.4. Según

Lever y Mather (1986), en términos absolutos, las mayores pérdidas se registraron en ingeniería mecánica (28.000 empleos perdidos), minería (11.000), astilleros (19.000) e industria textil (13.000). Únicamente dos sectores industriales, instrumental de ingeniería e ingeniería eléctrica, registraron un crecimiento en el número de empleos de alrededor de 7.500. Se produjeron, por el contrario, incrementos de empleo, excepto en distribución, en todos los epígrafes incluidos en el sector servicios y especialmente en sanidad y educación, servicios varios (como servicios personales, ocio y trabajo social) y administración.

Tabla 2.4. Área metropolitana de Glasgow. Evolución del empleo por sectores

	1961	Evolución %	1971	Evolución %	1981
Agricultura	3.629	-32,3	2.456	-14,9	2.090
Minería	15.037	-74,1	3.890	- 6,9	3.622
Comida, bebida, tabaco	40.978	- 8,7	37.433	-21,3	29.451
Química	12.387	-25,5	9.238	- 9,3	8.345
Industrias metálicas	39.195	-18,5	31.948	-49,1	16.246
Ingeniería mecánica	86.467	-32,7	58.225	-43,2	33.068
Instrumental de ingeniería	6.158	23,3	7.592	-24,1	5.761
Ingeniería eléctrica	18.311	33,6	24.465	-50,2	12.180
Astilleros	38.416	-48,3	19.874	-35,8	12.750
Industria del automóvil	28.035	- 6,3	26.256	-45,1	14.426
Otras manufacturas del metal	14.559	-25,7	10.817	-37,8	6.731
Industria textil	27.016	-46,1	14.553	-47,3	7,671
Cuero	2.829	-28,0	2.039	-37,3	1.277
Ropa	22.292	-15,4	18.863	-37,3	11.743
Minerales no ferrosos	9.871	-23,7	7.529	-46,8	4.004
Madera	10.486	- 8,1	9.639	-32,4	6.517
Papel, imprenta	23.062	- 7,8	21.256	-35,2	13.770
Otras industrias	7.143	-10,6	6.388	-44,2	3.563
Construcción	67.632	-12,1	59.481	-11,9	52.389
Gas, electricidad, agua	12.308	-13,8	10.605	-18,0	8.694
Transporte	58.928	6,4	62.687	-20,7	49.709
Distribución	113.976	-10,3	102.273	-16,0	84.929
Seguros	16.302	38,5	22.582	20,8	27.273
Servicios profesionales	91.674	9,6	100.516	22,7	123.322
Servicios varios	55.987	34,2	75.160	33,9	100.648
Administración Pública	24.447	78,1	43.549	4,1	45.319
TOTAL	840.882	-6,1	789.514	-13,2	685.538

Fuente: Censos de Empleo.

Tabla 2.5. Evolución del empleo en la ciudad de Glasgow (1971-1978-1981)

	1971	Evolución %	1978	Evolución %	1981
Agricultura, silvicultura, pesca	644	-23,3	494	4,5	516
Minería	1.616	22,8	1.985	21,7	2.415
Comida, bebida, tabaco	22.647	- 9,4	20.508	-14,6	17.520
Química	3.668	-10,7	3.277	-21,8	2.563
Manufactura del metal	10.768	-43,8	6.052	-48,2	3.135
Ingeniería mecánica	23.289	-25,9	17.256	-22,8	13.317
Instrumental de ingeniería	2.811	-13,7	2.424	24,2	3.010
Ingeniería eléctrica	7.946	-9,1	7.230	-25,8	5.368
Astilleros	13.268	-5,4	12.555	-20,2	10.018
Industria del automóvil	12.029	-8,4	11.022	-1,0	10.912
Otras manufacturas del metal	5.440	-11,2	4.831	-33,6	3.210
Industria textil	6.035	-22,0	4.712	-36,1	3.013
Cuero	911	-19,8	731	0,3	733
Ropa, calzado	12.975	-19,2	10.484	-36,5	6.667
Ladrillo, vidrio, cemento	3.387	-25,1	2.538	-14,0	2.183
Madera, muebles	6.933	-30,4	4.829	-11,4	4.277
Papel, imprenta	16.725	-31,3	11.497	-10,6	10.276
Otras industrias	2.425	-3,6	2.338	-28,6	1.671
Construcción	31.938	3,0	32.905	-8,8	30.035
Gas, electricidad, agua	6.045	-21,8	4.730	-0,2	4.719
Transporte, comunicación	45.166	-16,7	37.599	-12,0	33.101
Distribución	72.300	-17,2	59.835	-13,3	51.894
Seguros, banca	15.523	11,7	17.334	7,9	18.711
Servicios profesionales	65.608	12,1	73.563	-0,5	73.175
Servicios varios	51.041	14,7	58.569	6,6	62.448
Administración pública	21.407	22,0	26.122	-8,9	23.799
TOTAL	462.545	-5,9	435.420	-8,4	398.685

Fuente: Censos de Empleo.

Tabla 2.6. Evolución del empleo en el área metropolitana externa (1971-1978-1981)

	1971	Evolución %	1978	Evolución %	1981
Agricultura, silvicultura, pesca	1.812	-5,6	1.711	-8,0	1.574
Minería	2.274	-42,7	1.032	-7,3	1.205
Comida, bebida, tabaco	14.786	-5,3	14.005	-14,8	11.931
Química	5.570	62,7	9.063	-35,8	5.822
Manufactura del metal	21.180	-17,3	17.519	-25,2	13.111
Ingeniería mecánica	34.936	-9,1	31.748	-37,8	19.752
Instrumental de ingeniería	4.781	-40,1	2.862	-3,8	2.751
Ingeniería eléctrica	16.519	-33,6	10.962	-27,9	6.812
Astilleros	6.606	-44,4	3.670	-25,6	2.732
Industria del automóvil	14.227	-9,7	12.849	-72,7	3.514
Otras manufacturas del metal	5.577	-5,7	5.260	-33,1	3.521
Textil	8.518	-12,1	7.490	-38,0	4.658
Cuero	1.128	-23,7	861	-36,8	544
Ropa, calzado	6.888	-10,7	5.256	-3,4	5.076
Ladrillo, vidrio, cemento	4.142	-36,0	2.652	-31,3	1.821
Madera, muebles	2.706	-12,0	2.383	-6,0	2.240
Papel, imprenta	4.531	-9,4	4.107	-15,0	3.494
Otras industrias	3.963	9,5	4.341	-56,4	1.892
Construcción	27.543	-6,9	25.662	-12,9	22.354
Gas, electricidad, agua	4.560	-11,0	4.059	-2,1	3.975
Transporte, comunicación	17.521	8,5	19.013	-12,6	16.608
Distribución	29.973	10,1	33.010	0	33.035
Seguros, banca	7.059	23,4	8.710	-1,7	8.562
Servicios profesionales	34.908	36,8	47.761	5,0	50.147
Servicios varios	24.119	32,7	32.007	19,3	38.200
Administración pública	22.142	-19,0	17.941	20,0	21.520
TOTAL	326.969	-0,2	326.204	-12,1	286.853

Fuente: Censos de Empleo.

Las cifras de empleo en el periodo 1971-1981 fueron aún peores. Buxton (1985) afirma que a lo largo de los años setenta, Escocia perdió más de 100.000 empleos en el sector industrial. En el área de Glasgow, la pérdida de puestos de trabajo supuso un descenso del 13,2%, pasando de 789.000 a 685.000 empleos. Todos los sectores manufactureros vieron descender el número de puestos de trabajo, localizándose las principales pérdidas en industria metálica (sobre todo hierro y acero), ingeniería eléctrica, industria textil y vehículos, que perdieron aproximadamente la mitad de sus trabajadores. El único aumento de las cifras de empleo se registró en el área de seguros, servicios profesionales y servicios varios y, en menor medida, en la Administración pública.

La desaparición de puestos de trabajo fue inmensa, aunque McGregor y Mather (1986) afirman que si en los años sesenta la pérdida de empleos industriales había afectado, sobre todo, a la vieja base industrial, en los años setenta el declive se había extendido a todos los sectores manufactureros y también al sector servicios. No se consiguió a lo largo de estos periodos, que los sectores en expansión absorbieran las pérdidas de los sectores en crisis, dada la distinta naturaleza de los puestos de trabajo implicados. La desaparición fue mayor en los grupos en los que predominaba el trabajo masculino, semi-cualificado y manual, al tiempo que los incrementos fueron más significativos en el sector de oficinas, profesionales y de trabajo no manual, favoreciendo a una proporción mucho más elevada de mujeres que de hombres (McGregor y Mather, 1986).

La evolución del empleo entre 1971 y 1978 y entre 1978 y 1981, tanto en Glasgow como en el área metropolitana externa a la ciudad, puede observarse, respectivamente, en las tablas 2.5 y 2.6. Respecto a la primera, lo más reseñable es la enorme pérdida de puestos de trabajo en manufactura del metal, industria textil, ropa y calzado, e ingeniería mecánica, así como el fracaso en el mantenimiento de las tasas de crecimiento en el sector servicios después de 1978. En el área metropolitana externa, la principal pérdida de puestos de trabajo en el periodo 1978-81 se registró en la industria del automóvil– a partir del cierre de la fábrica de coches Linwood, que se había instalado en el área, como consecuencia de la política regional de los años sesenta–, en ingeniería eléctrica, construcción de barcos e industria vinculada al sector de la construcción (ladrillo, vidrio y cemento). El empleo en el sector servicios, sin embargo, se mantuvo mucho mejor en la conurbación externa después de 1978. Como señalan McGregor y Mather (1986), en el área externa, el rápido declive de un sector se vio contrarrestado por el crecimiento de otro, pero en la ciudad de Glasgow, aunque la industria registró una caída mucho más aguda que el sector servicios, ambos arrojaron pérdidas notables de puestos de trabajo.

Según McGregor y Mather (1986), en la década de 1971 a 1981, se redujo en Glasgow el empleo tanto masculino como femenino, pero en el área metropolitana externa a la ciudad, aunque se redujo el empleo masculino, tuvo lugar un aumento del femenino. Por otra parte, el problema del paro de larga duración tuvo una incidencia menor en el exterior de la conurbación que en la ciudad y afectó menos a las mujeres que a los hombres. El resumen de los cambios a lo largo del periodo, como señalan McArthur and McGregor (1986), muestra un declive continuado del sector manufacturero y los

servicios tradicionales, acompañado de un crecimiento modesto de los servicios más modernos y de un incremento notable de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. El síntoma evidente de la crisis, sin embargo, fue el aumento del paro y, sobre todo, del paro de larga duración. Éste revistió particular agudeza en el periodo 1979-1985.

En los años setenta, la respuesta del sector público al incremento del desempleo fue un conjunto de planes y programas (McArthur and McGregor, 1986) que intentaron abarcar varios frentes. Algunos se centraron en la oferta de cursos de formación y otros en los problemas específicos del mercado de trabajo de los jóvenes. Un ejemplo de estos últimos fue el Training Opportunities Scheme –TOPS– (Plan de Oportunidades de Formación) que se desarrolló entre comienzos de los años setenta y 1984. Otros programas se dirigieron específicamente a los empleados de larga duración, como los denominados *job creation programmes* (programas de creación de empleo) mientras que se intentó, igualmente, fomentar el autoempleo como alternativa al desempleo. Por último, algunas medidas contemplaban subsidios dirigidos a estimular la demanda y reducir la oferta de mano de obra.

Según MacInnes (1995), la elección del Gobierno de Thatcher en 1979 implicó, entre otras cosas, un importante cambio de orientación de los programas de reducción del desempleo. A partir de ese momento, los recursos que antes se dedicaban a programas de formación de adultos desempleados se reorientaron hacia la formación de los que tenían empleo y los que operaban en las zonas con un mercado de trabajo más deprimido hacia las más prósperas. El *Youth Training Scheme* también cambió en ese momento de orientación, basándose en programas dirigidos a los empresarios, y al mismo tiempo, se suspendieron los subsidios dirigidos al estímulo de la demanda de fuerza de trabajo.

Según Lever y Moore (1986), a principios de los años ochenta se pensó que sectores específicos como la microelectrónica, la sanidad, la confección de géneros de punto, los productos forestales y la industria de procesamiento de comida mostraban un gran potencial en Escocia, si bien la posibilidad de que algunos de ellos se asentaran en el área del Clydeside resultaba muy remota. Sólo la industria de procesamiento de comida, con la posibilidad de abastecer al gran mercado que representaba el área metropolitana, mostró una cierta concentración en la zona a partir de la localización de un Food Park (Parque Alimentario) en Motherwell. Aparte de ello, el único asentamiento de gran escala que se creó fue el Cambuslang Business Investment Park (Parque de Inversión y Negocios en Cambuslang).

Respecto a la ciudad, MacInnes (1995) afirma que en Glasgow el problema principal fue la creación de nuevos puestos de trabajo. De acuerdo con este autor, el colapso del empleo industrial de la ciudad tuvo mucho que ver con su incapacidad para atraer o crear nuevas plantas, algunas de las cuales podrían haberse expandido y habrían creado nuevos puestos de trabajo. El resultado fue la obsolescencia continua de la estructura industrial de Glasgow. Si en 1984, en el conjunto de Escocia, la mitad del empleo manufacturero correspondía a fábricas que habían abierto a partir de 1959, en Glasgow esa cifra sólo ascendía al 30%.

2.3.2.2. Efectos en el empleo de la estrategia de implantación de una economía de servicios

La estrategia de desarrollo del sector servicios mediante la utilización de mecanismos de *marketing* publicitario de la ciudad tuvo un impacto limitado en la configuración del modelo de empleo en Glasgow. David Chalmers (SO) afirmaba por una parte, que no había duda de que Glasgow estaba más bonita y de que en muchos aspectos era una ciudad vital, pero por otra, lamentaba las grandes bolsas de desempleo todavía existentes, como resultado de la continua erosión de la base manufacturera de la ciudad. Según Fergus Cooper (GCC):

> El resultado, muy brevemente, es que hemos mejorado mucho nuestra imagen, hemos atraído industria de servicios y el desarrollo inmobiliario ha contribuido a mejorar el centro de la ciudad. Ha habido crecimiento en banca, finanzas, telecomunicación, centros de atención telefónica, sedes de oficinas y turismo. Todo esto, digamos, que han sido áreas en las que hemos tenido éxito, con impacto evidente sobre todo en el centro de la ciudad y en el sector servicios. La industria pesada como la ingeniería manufacturera todavía está por el contrario, perdiendo empleo.

El nuevo rol económico perseguido por Glasgow no tuvo un impacto real en los problemas de empleo de la ciudad, a pesar de la influencia grande en la configuración del mercado de trabajo, de la transición de la industria al sector servicios. Aparte de la conversión de un sector económico a otro, cuestiones tales como la tasa de paro, las características de los desempleados, el tipo de cualificaciones que requieren los nuevos trabajos y los salarios que éstos comportan, el nivel de seguridad proporcionada por estos empleos y también la duración de la jornada de trabajo, todo ello se ha visto afectado por el cambio económico que la ciudad ha experimentado.

Tanto Steve Running (GDA) como los altos funcionarios del Ayuntamiento de Glasgow John Bury y Bill Potts hacían hincapié en la transformación de los sectores económicos de Glasgow. Aunque las cifras que mencionan uno y otros no son exactamente las mismas, los tres comentan el cambio de posición de los sectores económicos en la ciudad, respecto a su situación previa. La importancia de la industria en términos de empleo ascendía en el pasado al 85% del empleo total y los servicios al 15% restante, y esa situación se transformó después en exactamente la contraria, con 78% de empleo en servicios y 14% en industria (ver también Hayes, 1995). Los funcionarios del Ayuntamiento afirmaban, no obstante, que a pesar del cambio, la ciudad todavía conservaba una importante cuota de empleo en el sector manufacturero.

John Bury y Bill Potts (GCC) resumen con precisión los problemas de empleo de la ciudad de Glasgow:

> Si comparamos Glasgow con lo que sucede a su alrededor, la ciudad no ha mejorado significativamente. Incluso cabría argumentar que ha empeorado porque ha habido un traslado de trabajadores, de los más cualificados, desde la ciudad hacia otras áreas. La posición en la que se encuentra Glasgow en términos de empleo no se puede aislar de las tendencias económicas más generales. Nada ha ocupado el lugar de la industria pesada a través de las nuevas iniciativas. La industria de servicios se ha incrementado pero no ha compensado las pérdidas registradas en la industria tradicional. Además, los requerimientos de los empleos del sector servicios no se corres-

ponden con la cualificación de la fuerza de trabajo desempleada que se halla en la ciudad. Cabe rectificar esto hasta cierto punto, a través de iniciativas de formación y cuestiones de este tipo. Pero a menudo se produce una gran brecha en los requerimientos que los empresarios de la industria de alta tecnología exigen y la cualificación que poseen los trabajadores disponibles. El número de trabajadores en paro que consiguen empleo es muy escaso en Glasgow si lo comparamos con las principales *new towns*.

Sin embargo, en opinión de Steve Running (GDA), el cambio del sector industrial al sector servicios se había realizado con éxito. De acuerdo con este entrevistado, el peso de la tradición de Glasgow como ciudad industrial que tantas dificultades planteaba a la hora de conseguir que se convirtiera en centro de servicios, se había superado. Aun así, su superior, Stuart Gulliver (*The Herald*, 1998), mencionaba este problema como importante, formulándolo en términos de *apego al empleo industrial tradicional como el único que genera "trabajo real*". A este respecto, Steve Running (GDA) afirmaba que pensar en los empleos del sector servicios como si no se trataran de trabajo real es una tontería:

> Porque, de hecho, la mayoría de los empleos que han llegado a la ciudad están mejor pagados y ofrecen mejores condiciones. No me refiero sólo a las condiciones de empleo, sino también a las condiciones en las que se trabaja. Son trabajos mucho mejores que los que encuentras en un entorno manufacturero. Y sin embargo todavía hay rechazo. Supongo que se debe al peso de la tradición, tan importante en Glasgow, que lleva a no aceptar que realmente puede convertirse en una ciudad sin industria.

Gordon Kenney (GDA) también celebraba la capacidad y el éxito de Glasgow a la hora de atraer inversión en servicios financieros y, sobre todo, en centros de atención telefónica. En su opinión, la nuevas formas asociadas a la venta y el *marketing* telefónico habían creado aproximadamente entre 4.000 y 5.000 nuevos empleos. Menos claro aparecía, sin embargo, el sostenimiento futuro de esos centros de atención telefónica. La reflexión sobre la reestructuración y el empleo del sector servicios pone de manifiesto el alcance de las transformaciones que ha experimentado este sector. Robertson (1998a), en el mismo sentido, comentaba cómo el desarrollo de los centros de atención telefónica había obstaculizado el crecimiento del empleo en el área de los servicios financieros personales en particular, y de los servicios financieros en general. De hecho, todavía hoy, servicios tales como banca, seguros y pensiones se hallan en proceso de reestructuración como consecuencia del desarrollo y la utilización de nuevas tecnologías, lo que podría alterar enormemente la naturaleza del empleo del sector en el futuro. Según el sindicato de servicios financieros BIFU (*The Herald*, 1996a), los empleos del ámbito de los seguros se hallaban en riesgo inmediato, registrándose fusiones y operaciones de venta directa que amenazaban el trabajo que en estas empresas se realizaba mediante métodos tradicionales. Escocia aparecía, desde este punto de vista, como un área particularmente vulnerable (*The Herald*, 1996a; ver también Turok y Bailey, 2004). Los comentarios de Kevin Kane (GDA) iban, sin embargo, más allá:

> Se ha producido un traspaso de empleo desde la industria a los servicios. Esto no ha tenido un impacto significativo en términos de desempleo porque el elemento más visible ha sido la inmensa

> reestructuración laboral del sector manufacturero. Pero se producirá una reestructuración igualmente importante en el sector servicios que afectará en gran medida a lo que ha sucedido en el centro de Glasgow. Está muy bien hablar de servicios financieros. Suena como si todo el mundo se fuera a convertir en banquero y a tener muy buen sueldo. La realidad, sin embargo, es que los servicios financieros en Glasgow no son sino muchas mujeres respondiendo por teléfono a reclamaciones a las compañías de seguros, o "dígame mi saldo bancario", ésa es la realidad. O sea, que se verán igualmente afectadas por la reestructuración laboral, no hay ninguna duda a este respecto.

Además de los centros de atención telefónica, la industria cultural y el turismo se consideraban también una importante fuente de empleo en la ciudad. El informe Myerscough (1988) sobre Glasgow estimaba que casi 15.000 empleos dependían de la industria de ocio y turismo en 1985. Seis años más tarde en 1991, el estudio de Myerscough *Glasgow, Ciudad de la Cultura* (*City of Culture*) estimaba que este evento había creado el equivalente a 5600 empleos anuales (MacInnes, 1995). Claire Savage (GDA), por su parte, aun siendo optimista, ponía el acento en la dificultad de medir algo tan intangible como el turismo:

> El turismo produce mucho empleo porque los hoteles generan un tipo de actividad muy intensiva en trabajo. Ahora bien, ¿establecemos diferencias entre empleo de calidad y empleo sin más? […] Existe mucha economía sumergida en torno a la industria del turismo. Es por esta razón por lo que resulta muy difícil obtener información de la gente. No quieren decirte de cuántas habitaciones disponen por miedo a que eso repercuta en una subida de impuestos. Existen, por tanto, todas esas complicaciones que hacen difícil medir el resultado de esta industria […] Es un problema parar y medir resultados. Aun así lo intentamos, intentamos adivinar lo que pasa. Pero creo que pasará mucho tiempo antes de que esté claro.

Según esta entrevistada, el impacto del turismo en los habitantes locales es más bien reducido en cualquier país. Incluso aunque haya bastantes trabajadores empleados directamente en la actividad turística, la mayor parte de los beneficios son indirectos. Los beneficios del turismo se transmiten a otros sectores pero de forma muy lenta y hay que admitir que los más pobres nunca terminan de verlos. En resumen, la población que principalmente se beneficia del turismo son las clases medias (Claire Savage –GDA–).

MacInnes (1995) subraya cómo en los años ochenta el sector servicios creció en el Reino Unido un 17%, registrándose el crecimiento más rápido del empleo en los servicios financieros, sobre todo banca, seguros y servicios financieros. Sin embargo, comparando los censos de empleo de 1981 y 1991, observamos que en Glasgow el empleo del sector servicios en su conjunto apenas creció: el efecto del aumento en servicios financieros se vio contrarrestado por el decrecimiento en el resto del sector de servicios privados (ver tabla 2.7). Esto significa que a pesar del cambio de imagen de la ciudad de Glasgow, el empleo correspondiente al sector que abarca comercio, hoteles, restaurantes, pubs y ocio cayó de hecho un 13% frente a un incremento a nivel nacional del 14%. En el mismo sentido, Robertson (1998a) afirma que aunque el sector servicios creciera entre 1981 y 1991, sus resultados en Glasgow son más reducidos que los obtenidos en el exterior del área metropolitana o en Escocia en su conjunto. Por tanto, si nos atenemos al efecto que la estrategia de optar por el sector servicios

Tabla 2.7. Tendencias de empleo en Glasgow y el área metropolitana (1981-1991) (miles de empleos)

	Total	Industria	Servicios	Total SIC 6* Tiendas, hoteles, ocio	Total SIC 7 Transporte y comunica-ciones	Total SIC 8 Negocios y finanzas	Total SIC 9 Educa-ción y sanidad	Trabajo masculino a tiempo parcial	Trabajo femenino a tiempo parcial
1981									
Ciudad de Glasgow	376,3	86,6	256,7	69,7	32,1	39,1	115,7	8,7	62,3
Área metropolitana externa	291,1	99,3	160,8	50,3	16,4	11,1	83,0	7,4	47,4
Total área metropolitana	667,4	185,9	417,4	120,0	48,6	50,2	198,7	16,0	109,6
1991									
Ciudad de Glasgow	336,5	48,9	259,5	60,5	22,1	49,0	127,8	10,8	63,2
Área metropolitana externa	290,1	72,6	192,8	61,4	18,7	18,7	94,0	10,0	59,8
Total área metropolitana	626,6	121,4	452,3	121,9	40,8	67,8	221,9	20,9	123,1
Evolución 1981-1991. Cifras absolutas									
Ciudad de Glasgow	-39,8	-37,8	2,8	-9,2	-10,0	9,9	12,1	2,2	1,0
Área metropolitana externa	-1,0	-26,7	32,0	11,1	2,2	7,7	11,1	2,7	12,5
Total área metropolitana	-40,8	-64,5	34,9	1,9	-7,8	17,6	23,2	4,9	13,4
Evolución 1981-1991. Cifras relativas									
Ciudad de Glasgow	-10,6	-42,6	1,1	-13,2	-31,1	25,3	10,5	25,1	1,6
Área metropolitana externa	-0,3	-26,9	19,9	22,0	13,5	69,2	13,3	36,4	26,3
Total área metropolitana	-6,1	-34,7	8,4	1,6	-16,0	35,0	11,7	30,3	12,3

* Clasificación industrial estándar (Standard Industrial Classification). Fuente: Censos de Empleo.

tuvo en el empleo en aquel momento, encontramos escasa fundamentación en las ideas que proclamaban el éxito innovador de aquellas medidas de regeneración urbana y la buena fama que por ello había adquirido la ciudad (Booth, 1996).

Alistair Grimes (WG) comentaba cómo Glasgow agrupaba una sexta parte de los trabajadores escoceses y, al mismo tiempo, la quinta parte de los parados y una cuarta parte de los de larga duración. Según Webster (1994), el paro en la ciudad había experimentado un incremento desde el 19,2% en 1981 al 21,5% en 1991. Ian Hart (SE), sin embargo, comparaba Glasgow con Liverpool y comentaba cómo a pesar del alto nivel de paro de las áreas periféricas de la ciudad escocesa, ésta no había sufrido el quebranto generalizado que había tenido lugar en Liverpool. Según este entrevistado, las cifras de paro en Glasgow eran probablemente mejores que las registradas en ciudades semejantes del Reino Unido y similares a las de otras ciudades de Europa occidental. Robertson (1998a), sin embargo, no compartía esta idea y, al comparar los datos de evolución de empleo de las grandes ciudades industriales británicas, llegaba a la conclusión de que la mayor parte había tenido una trayectoria mejor que Glasgow, a pesar de que en ninguna de ellas se había realizado un esfuerzo parecido para estimular el crecimiento del sector servicios.

El desempleo masculino se considera una dimensión específica del mismo problema. Fergus Cooper (GCC) afirmaba que en los últimos quince años la ciudad había perdido casi 150.000 puestos de trabajo en industria y que prácticamente todos ellos eran empleos ocupados por hombres, lo que contrastaba con el hecho de que los centros de atención telefónica, el sector bancario, la sanidad y las actividades de ocio ofrecían trabajo principalmente a mujeres y, por tanto, no suponían ningún remedio al paro masculino. De hecho, de acuerdo con MacInnes (1995), en 1987 la mayor parte de los empleados, uno de cada cuatro, eran mujeres trabajando en el área de los servicios públicos (ver también Robertson, 1998a). Se detectaba, por tanto, un foco duro de desempleo masculino en la ciudad que parecía muy difícil de eliminar. Gordon Kennedy y Kevin Kane (GDA) también subrayaban la dimensión de género de las transformaciones en el mundo del trabajo y los problemas específicos que la nueva situación planteaba a los hombres anteriormente empleados en el sector industrial. Robert Maund (SRC) comentaba igualmente cómo en áreas concretas de Glasgow, el desempleo masculino llegaba a alcanzar el 25%. Según este entrevistado, en algunas de esas zonas, el paro era de tal magnitud que el último hombre de la familia que había tenido un empleo a tiempo completo era el abuelo. El padre podría haber trabajado a tiempo parcial pero el nieto ni siquiera había conseguido dar ese paso.

En el ámbito del trabajo de nuevo cuño que se había creado, Robert Maund (SRC) señalaba la precariedad de esas nuevas ocupaciones, algo que según él concordaba con el hecho de que la mayor parte de los nuevos empleos de la ciudad fueron trabajos inseguros con contratos a tiempo parcial. La tabla 2.7 muestra cómo, en 1991, la cifra de empleos a tiempo parcial ocupados por mujeres ascendía a 63.200 frente a 10.800 empleos del mismo tipo ocupados por hombres. Existía, en este sentido, un acuerdo general sobre el desajuste entre la oferta previa de mano de obra y las cualificaciones que planteaba la nueva demanda de trabajo en la ciudad de Glasgow, ya que apenas

se había creado empleo en el sector de construcción de barcos o en el de la industria pesada (funcionarios del GCC, Keith Yates y Robert Maund de la antigua Administración regional –SRC–, Ian Hart de SE, Kevin Kane de la GDA). Según Robert Maund (SRC), el empleo que se había creado en la ciudad tenía poco que ver con

> aquellos que habían sido despedidos de su trabajo, los trabajadores despedidos de las acerías y de trabajos parecidos. Ya sabes, no están cualificados para ese tipo nuevo de trabajo… con el tiempo quedarán fuera del sistema.

En el mismo sentido, Kevin Kane (GDA) señalaba:

> no puedes convertir a un minero o a un trabajador manual en un trabajador de servicios. Su cualificación es diferente y esto se ve en la gente que, de hecho, trata de realizar esa transición. Es muy difícil. No digo que sean incapaces, lo que digo es que es muy difícil.

Al mismo tiempo, los trabajos destinados al sector profesional que se habían creado en Glasgow habían ido a parar, muy frecuentemente, a trabajadores que vivían fuera de la ciudad. Así lo afirmaban los funcionarios del Council Planning Department (Departamento de Planeamiento del Ayuntamiento), cuando decían que el 40% de los empleos de la ciudad de Glasgow se hallaban en manos de trabajadores que no eran residentes. Robertson (1998a), en la misma línea, también afirmaba que muchos de los nuevos empleos del sector servicios del centro de la ciudad se hallaban en manos de trabajadores que acudían cada día desde distintos emplazamientos del área metropolitana, comentando asimismo el desajuste entre las cualificaciones de los trabajadores que perdieron su empleo industrial y las exigidas por los nuevos empleos del sector servicios.

Keith Yates (SRC) lamentaba que en Glasgow no fuera posible encontrar trabajadores especializados en determinadas áreas u oficios, como la industria relacionada con el arte o algunos tipos específicos de industria como la farmacéutica o la ingeniería ligera. Por su parte, Gordon Kennedy (GDA) argumentaba que la creación de empleos de perfil alto había constituido un objetivo que su institución, la Glasgow Development Agency, vinculaba al esfuerzo por atraer sedes de empresas importantes a la ciudad. Sin embargo, de acuerdo con este entrevistado (también Robertson, 1998a, y Turok, 1992), ese objetivo se había desvanecido con el paso del tiempo y había sido sustituido por el interés en atraer empleos de carácter menos especializado y más rutinario. En definitiva, este conjunto de manifestaciones apunta a un crecimiento del sector servicios asociado a empleos de escasa cualificación y de carácter poco especializado, o lo que Tickell y Peck (1992) denominan *servicios de clase baja* (*services underclass*). Aun así, según David Chalmers (SO):

> Si se crean 400 puestos de trabajo, bueno, tal vez sean empleos para mujeres. Puede que sean a tiempo parcial. Puede que no sea el tipo de empleo que exige titulación universitaria. Sin embargo, son empleos y eso es importante. En lugar de los centros de atención telefónica o de la industria actualmente existente, sería maravilloso que la ciudad contara con instituciones que realizaran operaciones basadas en actividades de investigación y desarrollo porque, además, una vez que se instalan existe gran probabilidad de que continúen. Sin embargo, esto es lo que hoy tenemos aquí, aunque cerrarán mañana cuando las condiciones económicas cambien.

En el extremo opuesto, Steve Running (GDA) señalaba, sin embargo, el alto nivel que la ciudad había alcanzado en atracción de centros de atención telefónica, lo que en su opinión obedecía a la alta cualificación de los trabajadores de Glasgow, a su lealtad y al bajo precio de sus contratos de trabajo.

Sin embargo, MacInnes (1995) advertía sobre la necesidad de mostrarse cauteloso en relación con la estrategia de desarrollar actividades culturales y espacios de consumo en Glasgow, atendiendo a la evolución real del empleo entre 1981 y 1991. En 1996, un informe publicado por el Ayuntamiento de Glasgow (Glasgow City Council Town Clerk's Office –GCC–, 1996), basado en cifras de la Oficina Central de Estadística (Central Statistical Office), mostraba una tasa de paro del 12,6%, algo más baja que un año antes (13,9%), pero con un segmento de paro de larga duración extraordinariamente alto (37,7%). Por otra parte, un informe interno de la Glasgow Development Agency, referido al periodo 1989-1994, revelaba cómo el empleo de la ciudad en el sector servicios había disminuido por los recortes registrados en los sectores de comercio y transporte. Ese mismo informe especificaba, igualmente, cómo el crecimiento del sector comercial y financiero y su creciente demanda de trabajadores de baja cualificación, que habían sido *considerados como el paliativo de la economía de Glasgow* [...], *ha sufrido una contracción y se halla actualmente en un declive mayor que el correspondiente a Escocia o al Reino Unido en su conjunto* (GDA, 1996, p. 1). Es por esta razón por la que Robertson (1998b) afirmaba que la imagen de Glasgow podía haber cambiado pero la recuperación de la economía no había llegado a materializarse[8].

8 Un retrato más cercano de la situación de Glasgow muestra importantes claroscuros. Por una parte, en la segunda mitad de los años noventa se produjo una cierta recuperación de la ciudad y se crearon nuevos puestos de trabajo, aunque esa oferta de empleo fue principalmente ocupada por población que no residía en la ciudad (Mooney, 2004). Aun así, la población del área metropolitana de Glasgow sigue disminuyendo aunque con menor intensidad que en los años setenta y ochenta. El comercio constituye un importante recurso de atracción de visitantes hacia el área central de la ciudad, junto a las instalaciones de ocio y cultura, reforzándose la posición de Glasgow como el área comercial más extensa del reino Unido con la excepción del oeste de Londres. Es preciso constatar, sin embargo, que a pesar de la transformación física del centro de la ciudad y el incremento del gasto en consumo a nivel nacional registrado en la década de los noventa, el crecimiento neto de los puestos de trabajo en comercio y hostelería del centro de la ciudad fue sólo del 6% entre 1997 y 2002 (Turok y Bailey, 2004). Mooney (2004) afirma que entre 1991 y 2001 el empleo en el sector servicios se incrementó un 33%, registrándose un aumento significativo de las actividades relacionadas con turismo, comercio y ocio pero que entre 2002 y 2004 muchos de esos puestos de trabajo fueron transferidos fuera del país y desaparecieron. Por otra parte, en la ciudad de Glasgow, la estructura del empleo muestra una representación mucho más elevada que la relativa al país en su conjunto en lo que concierne a los servicios públicos, incluyendo administración pública, sanidad y educación superior, lo que en parte refleja su vocación de centro metropolitano. Sin embargo, el mantenimiento de ese rol de centro regional está sujeto a incertidumbre, dada la magnitud de la competencia de otros áreas comerciales y otras ciudades (es importante mencionar a este respecto, el desarrollo reciente de localidades tales como Braehead, East Kilbride, Glasgow Fort, Cumbernauld and Ravenshaig).

En todo caso, el reto al que se enfrenta la ciudad actualmente es la necesidad de mejorar progresivamente lo conseguido y asegurar que es capaz de consolidar sus ventajas para contrarrestar la amenaza de relocalización de la actividad en otras regiones y países más baratos y la obsolescencia derivada de los cambios impuestos por las nuevas tecnologías de la información. En 2004, por ejemplo, British Airways anunció el cierre de su centro de reservas de Glasgow, con la consiguiente pérdida de 400 puestos de trabajo, como consecuencia de la creciente utilización de los servicios de Internet. Otras actividades parecen más sostenibles a largo plazo pero generan pocos puestos de trabajo (software y empresas basadas en la tecnología, centros de atención telefónica de última generación e industrias creativas como el diseño, la música o los medios de comunicación) (Turok y Bailey, 2004).

2.4. Una cierta vuelta a la industrialización

Con el paso del tiempo, la idea de que el sector servicios iba a revitalizar la economía de Glasgow había disminuido en intensidad, al tiempo que ganaba adeptos una cierta mirada a la posibilidad de atraer industria, como único elemento capaz de mejorar la situación de la ciudad. Fergus Cooper (GCC) señalaba que Glasgow habría necesitado que se prestara mayor atención a la recuperación y el desarrollo de los emplazamientos de la vieja industria en lugar de centrar todos los esfuerzos en la estrategia opuesta de optar sólo por lo nuevo (*cutting up new grass*), mientras que Alistair Grimes (WG), aun comentando el desarrollo del empleo en nuevos servicios como los centros de atención telefónica o los servicios bancarios a distancia, lamentaba al mismo tiempo que la mayor parte de la inversión industrial nueva hubiera ido a parar a las Enterprise Zones (Áreas Empresariales) o a las ciudades nuevas (*new towns*). El éxito de estas áreas constituía un elemento añadido de animación de un debate que parecía centrarse en la posibilidad de haber hecho las cosas de otra forma para conseguir una situación más equilibrada. Según Gordon Kennedy (GDA), Glasgow en aquel momento se hallaba en una extraña situación que llevaba a la ciudad a

> Competir con el área circundante. Hay dos ciudades nuevas (*new towns*) y tres o cuatro Enterprise Zones, con un estatus especial y subvenciones especiales del Gobierno. Ese tratamiento especial que las zonas de alrededor de Glasgow reciben, desvía la actividad económica fuera de Glasgow en lugar de crearla dentro.

Peter Russell (GCC) observaba en este sentido que la consecución de mayor éxito en la atracción de industria habría debido comportar un gasto más equilibrado no sólo del Ayuntamiento (City Council), sino también de las agencias gubernamentales como la antigua Scottish Development Agency, la Glasgow Development Agency y Locate in Scotland. El énfasis en el sector servicios había ido demasiado lejos, según este entrevistado.

Bill Colville (DT) argumentaba por su parte que resultaba relativamente comprensible el énfasis en el sector servicios dado el auge y el alcance de este mercado en el contexto de la economía global. Según este entrevistado, todo llevaba a pensar que las oportunidades de creación de empleo eran más claras en este sector que en el sector industrial. Por tanto, se perdió de vista lo más importante que era el desarrollo de la industria. David Chalmers (SO) opinaba que sólo había habido una opción para Glasgow y que ésta era la estrategia de desarrollo del sector servicios:

> Creo que si se hubiera podido se habría atraído industria. Pero no fueron capaces e inevitablemente se hace lo que se puede. Si eso significa empleo y tienes un nivel de paro mucho más alto que el promedio del país y alguien viene y dice: "mira, si me proporcionáis espacio, yo pongo en marcha un centro de atención telefónica…"

En oposición a esta idea, David Webster, del Glasgow City Council Housing –GCC– (Área de Vivienda del Ayuntamiento), hablaba en términos mucho más críticos sobre la forma en la que se hicieron las cosas:

> Gente como la de Scottish Enterprise, especializada en desarrollo económico y también los empleados de las agencias gubernamentales viajan continuamente a Estados Unidos pero, la verdad es que no se puede decir que constituyan un grupo muy culto. No hablan francés, ni alemán, ni español, ni italiano, así que no son capaces de realizar ningún análisis válido sobre Europa continental. Hay que tener en cuenta que el ámbito político estadounidense es completamente hostil a cualquier forma de intervención estatal en desarrollo industrial o infraestructural. ¿Proyectos de transporte público? Sí, elaboran proyectos de transporte público pero sólo si el sector privado se encarga de financiarlos. Ni siquiera les cabe la posibilidad de que el Estado cree polígonos industriales. Y sin embargo, este país no es así. Si tú hablas con los estadounidenses, nunca en la vida te sugerirían que parte de la solución a los problemas puede provenir de la promoción de suelo industrial en las ciudades. Ellos nunca te dirían que eso se puede hacer, ésa es su actitud.

Los puntos de vista son muchos y a veces distintos pero, aun así, cabría haber esperado que con el pasado y la herencia industrial de Glasgow, con la capacidad que había desarrollado en el ámbito de la ingeniería industrial y la cualificación y las aptitudes de su mano de obra, se hubiera realizado un mayor esfuerzo en el terreno de la reinversión en industria. Y aun no consiguiendo tal esfuerzo interno, también hubiera cabido esperar una actividad más intensa por atraer inversión de fuera en este sector. Sin embargo pudieron más las creencias predominantes en los años ochenta, que eran muy distintas.

2.4.1. Percepción del impacto de la industria

Gordon Kennedy (GDA) compartía la opinión generalizada de que durante la década de los ochenta la idea predominante era que la principal fuerza potencial de Glasgow residía en la atracción del sector servicios. En opinión de este entrevistado, hubo dos cuestiones en las que el error fue importante. La primera fue la sobreestimación de la capacidad del sector servicios a la hora de generar empleo, y la segunda, la poca importancia que se le dio al hecho de que la industria se fuera de la ciudad. Prevaleció la idea de que lo verdaderamente importante era que hubiera oportunidades de trabajo en el área cercana a Glasgow porque si ése era el caso, sus habitantes siempre podrían optar a ese empleo situado en los alrededores de la ciudad. Sin embargo, como indica Webster (1995), no se prestó la debida atención a las barreras que impone la distancia, sobre todo si quienes debían salvar tal distancia eran los trabajadores manuales expulsados de sus puestos de trabajo por el cierre de la industria, cuyos desplazamientos debían ceñirse a un área relativamente restringida. Esos trabajadores no podían desplazarse muy lejos a trabajar aun viviendo en zonas de muy elevado nivel de desempleo. La consecuencia fue que la nueva industria que se asentó fuera de la ciudad no mejoró la situación de los trabajadores desempleados de Glasgow. Gordon Kennedy (GDA) lo narra de la siguiente forma:

> Esto es algo sobre lo cual yo he cambiado completamente de opinión. Antes creía que no importaba dónde estuviera localizada la industria. Lo importante era que la gente tuviera acceso a esa área. Sin embargo, me he dado cuenta de que éste no es el caso. Cuando se quieren arbitrar medidas destinadas a los parados de Castlemilk, Easterhouse o Drumchapel [barrios problemáticos de Glasgow], no se puede confiar en que las Enterprise Zones o las *new towns* que se hallan

> fuera de Glasgow resuelvan el problema. A menos, claro, que la gente se traslade físicamente de un área a la otra.

Kevin Kane (GDA) compartía, en buena medida, la opinión de su colega de la GDA y proponía cuatro explicaciones sobre la ausencia de localizaciones destinadas a acoger industria en la ciudad. En primer lugar, el espacio industrial desarrollado en Glasgow era de muy escaso tamaño, de muy pequeña escala (como el tipo de espacio que puso en marcha el proyecto GEAR), nunca zonas industriales grandes, ya que en aquel momento se juzgaba que el futuro estaba en las pequeñas empresas. En segundo lugar, el consabido argumento de la competencia con las *new towns* situadas en el entorno próximo a la ciudad, pero que además ofrecían reducción de impuestos y por tanto resultaban más atractivas a la hora de invertir. Esto ejerció una influencia muy negativa en Glasgow ya que la ciudad no pudo competir con ellas. En tercer lugar, esa opinión generalizada de que, en realidad, la industria no tenía tanta importancia. Se identificaba industria con el pasado. Finalmente, el problema de que el Ayuntamiento estuviera ideológicamente en contra de implicarse con el sector privado:

> Tenían esa cosa de que no iban a trabajar con el sector privado. De hecho, estábamos acostumbrados a que así fuera. Ellos nos vendían a nosotros [GDA], y nosotros comprábamos y luego vendíamos al sector privado. Aunque el resultado fuera el mismo, ¿el Ayuntamiento se relacionaba con el sector privado? No, de ninguna manera. Ellos vendían al sector público y luego nosotros lo revendíamos. Las cosas funcionaban de esta forma.

John Bury y Bill Potts (GCC) veían este último punto de forma diferente. Ambos aceptaban la idea de que la posibilidad de crear empleo en la ciudad en ese momento venía de la mano del sector servicios, pero también señalaban la falta de habilidad del Ayuntamiento a la hora de decidirse a desarrollar suelo industrial. El Ayuntamiento (City Council), en su opinión, disponía de un plan de desarrollo económico e industrial, pero lo que no tenía era respaldo presupuestario. El presupuesto no alcanzaba para desarrollar esas nuevas áreas, dado el alto coste que esto llevaba aparejado, y además, se consideraba una actividad de alto riesgo, *ya que la rentabilidad que cualquier inversor obtiene por asentarse en estas nuevas áreas no se puede comparar con la serie de ventajas que se consiguen al localizar la actividad en una Enterprise Zone o en una new town* (John Bury y Bill Potts –GCC–).

Además de estas razones, Laurie Russell (SEP) destacaba también la influencia de las decisiones del Gobierno central en el conjunto del proceso. Este entrevistado compartía la idea ya mencionada según la cual desde 1979 el Gobierno había contribuido al desmantelamiento de la industria manufacturera, lo que había supuesto la inmensa y ya comentada pérdida de puestos de trabajo a finales de los años setenta y principios de los ochenta, y una ausencia de inversión en industria.

Como consecuencia de todo ello, las zonas del área metropolitana externas a la ciudad alcanzaron un nivel de empleo en el sector industrial respecto a la fuerza de trabajo en los otros sectores mucho más elevado que el del interior de Glasgow que, por otra parte, registró un número menor de trabajadores empleados en la industria que el resto del área (Strathclyde). Pero incluso hubo más, porque muchas empresas

asentadas en principio en Glasgow, una vez que alcanzaron un tamaño determinado y quisieron expandirse, tendieron a trasladarse fuera de la ciudad. Según el presidente de la GDA, Stuart Gulliver (*The Herald*, 1996b), la ausencia de buenos emplazamientos para la localización de empresas influyó mucho en la falta de competitividad de la ciudad, no sólo en términos de atracción de inversión, sino también en lo que concierne a la retención de las empresas locales que deseaban expandirse (ver también Turok, 1992). En consecuencia, como señala Booth (1996), era preciso que el Ayuntamiento reconociera que había habido una importante falta de dirección estratégica municipal, que se había traducido en incapacidad para desarrollar una economía equilibrada y para establecer vínculos consistentes entre ésta y los programas de vivienda social y comunitaria. Por tanto, como se muestra más abajo, la necesidad de preparar suelo industrial se contemplaba como un punto fundamental de la estrategia a desarrollar en el futuro inmediato (GCC, 1991, 1994; GRA, 1995; GDA, 1994, 1996).

Con el paso del tiempo, por tanto, el objetivo fue desarrollar nueva capacidad industrial en la ciudad de Glasgow y retener la existente. De hecho, mucha de la actividad posterior tanto de la Glasgow Development Agency como del Ayuntamiento (City Council) se concentró en intentar que la industria volviera de nuevo a la ciudad. Como señalan John Bury y Bill Potts (GCC),

> después de mucha discusión con la GDA, ambas instituciones comprendimos que no se puede regenerar la economía de Glasgow basándonos únicamente en el sector servicios. Teníamos que desarrollar, igualmente, oportunidades de empleo industrial.

Detrás de esta decisión había tres razones, argumentaba Kevin Kane (GDA), reflejando, en parte, el debate académico sobre la reestructuración de la industria y las ventajas y desventajas respecto al sector servicios, anteriormente mencionado:

> Para empezar, el empleo industrial se ha visto muy influido por la transformación tecnológica del sector. Un cambio que ha afectado a la mayor parte de la industria y que todavía le está afectando. La aplicación de las nuevas tecnologías ha comportado una desvalorización de la cualificación que ha llevado a una reducción del número de trabajadores que ahora se necesitan, no sólo en cada fábrica sino en términos de la fuerza de trabajo industrial global en su conjunto. Y sin embargo, la productividad de esa fuerza de trabajo es mucho más alta y sus sueldos mucho más altos comparados con la media de los servicios. También se trata de una actividad más comercializable [que la de los servicios]. En segundo lugar, la industria parece crear cosas materiales reales. Es una actividad de alto valor e implica sueldos más altos. En tercer lugar, la industria muestra un repertorio mucho más amplio de niveles de cualificación y de remuneración. Hay también una importante diferencia de género. Los que trabajan en este sector son fundamentalmente hombres, mientras que la mayor parte de los trabajadores en la escala de salarios más baja del sector servicios son mujeres. Y el problema más importante que tenemos aquí [en Glasgow] es el paro masculino.

La industria comenzó a considerarse, por tanto, como la mejor herramienta para reducir el paro, al tiempo que la recuperación de suelo para uso industrial se juzgó como el medio más adecuado para conseguir atraer inversión hacia este sector. El Ayuntamiento (City Council) inició entonces una exploración entre las empresas localizadas en Glasgow para conocer sus potenciales requerimientos futuros de suelo. Como cabía

esperar, muchas de ellas mostraban nuevas necesidades sin resolver y ninguna posibilidad de hacerlo en las instalaciones y el espacio que en ese momento ocupaban. David Webster (GCC) señalaba el alcance de los cambios en relación con las necesidades de la etapa anterior, y al hacerlo, volvía a situar en el centro del debate los argumentos en torno a los procesos de reestructuración de la industria:

> La industria, actualmente, no requiere edificios de muchos pisos sino de una sola planta, porque eso hace posible que el trabajo fluya de manera más eficiente en el entorno de la fábrica. Las ciudades industriales como Glasgow y Bilbao crecieron en un momento en el que los requerimientos de espacio industrial eran mucho menores, y entonces los edificios de varios pisos constituían un lugar común. Lo que ahora sucede es que las empresas industriales necesitan espacio nuevo, espacio más moderno, pero no lo encuentran en la ciudad. Por eso se marchan fuera.

El consenso en torno a la importancia de crear o atraer nueva industria llevó a la Glasgow Development Agency y al Ayuntamiento (City Council) a buscar nuevos espacios para facilitar la posible localización de empresas industriales en la ciudad. Con este fin, ambas instituciones se sumieron en la tarea de identificar emplazamientos con cierto valor estratégico. Se creó, además, un nuevo partenariado, Glasgow Regeneration Alliance, (Alianza para la Regeneración de Glasgow) con este objetivo. Más de 1,5 millones de metros cuadrados tendrían destino industrial en distintos emplazamientos de la ciudad, como Pacific Quay en el Clyde, West of Scotland Science Park (Parque Científico Oeste de Escocia), Cambuslang Investment Park (Parque de Inversión de Cambuslang), M8 Food-park (Parque Alimentario M8) y Robroyston, Cardonald y High Street en el centro de la ciudad (*The Herald*, 1996b). No todos tenían espacios verdes pero eran, desde luego, considerablemente mejores que los emplazamientos que se ofrecían anteriormente. Se trataba de doce zonas nuevas de gran tamaño con un cierto grado de especialización para albergar distintos tipos de industria. Según Bill Colville (DT):

Cambuslang Bussiness Investment Park.

> [Se trata de] sitios como Cambuslang o Robroyston, donde hay gran cantidad de espacio, casi 70 acres [283.390 metros cuadrados] en el nordeste de la ciudad. Cardonald Park está en el sur y West of Scotland Science Park en el noroeste. Si habláramos de industria manufacturera básica tradicional, iría a sitios como Cambuslang, reservados para este propósito. Si se trata de fábricas de alta tec-

> nología, en la frontera con el sector servicios, entonces más bien se encaminaría hacia Robroyston. West of Scotland Science Park podría especializarse en el área médica, sobre todo en proyectos de tipo científico. Quizá Cardonald Park podría valer para proyectos más grandes que no encajaran bien en las zonas creadas para esos otros fines.

En opinión de Gordon Kennedy (GDA), en Glasgow, los mejores emplazamientos potenciales para la industria estaban, al mismo tiempo, cerca de las áreas más afectadas por el paro. Las posibilidades de estos nuevos emplazamientos habían sido exploradas por el City Council Planning and Development Department (Departamento de Planificación y Desarrollo del Ayuntamiento de Glasgow). Según John Bury y Bill Potts:

> Se pidió que una consultoría emitiera un juicio, en momentos diferentes, sobre el potencial de Glasgow para la industria manufacturera. La opinión general de los consultores era que si éramos capaces de ofertar localizaciones para la industria, encontraríamos gente interesada. No sólo las empresas que ya estaban en la ciudad y deseaban expandirse sino también gente que, procediendo de otro lugar, deseara asentarse en la ciudad. El área de Cambuslang, uno de estos emplazamientos, se destinará a una empresa de ingeniería que acaba de trasladarse. Hay, además, dos empresas interesadas en el Food Park de Cambuslang, junto a alguna otra. Se está construyendo otro parque alimentario aquí en Port Dundas, donde una empresa ha comprado terreno y existen otras interesadas.

Stuart Gulliver (*The Herald*, 1996b), presidente de la GDA, insistía en la selección estratégica de cada uno de los emplazamientos, teniendo en cuenta el acceso a la red de infraestructura viaria. Según los altos funcionarios del GCC Planning Department (Departamento de Planeamiento del Ayuntamiento de Glasgow), las medidas tenían por objeto la creación en Glasgow de un *mercado de suelo industrial privado y completamente equipado*, donde los interesados pudieran desarrollar ese suelo industrial. Aun así, David Webster (GCC) opinaba que se había dado demasiada importancia al sector privado en detrimento del sector público. En opinión de este entrevistado, el mercado no iba a mostrar jamás el menor interés en desarrollar suelo industrial en desuso, ni antiguas minas de carbón, ni previos emplazamientos de industria química, ni vertederos, ni nada por el estilo. El alto coste de la recuperación de ese suelo industrial impediría que el mercado la asumiera, por lo que la industria rechazaría tales enclaves. En esas circunstancias, por tanto, se hacía necesaria la intervención del sector público, como único actor capaz de transformar ese suelo y darle un aspecto semejante al de los espacios con cierta calidad medioambiental.

Peter Russell (GCC) daba incluso un paso más y afirmaba que aunque la nueva estrategia posibilitara una mejora de la ciudad, lo que aún resultaría más efectivo sería que los incentivos que ofrecían las *new towns* y las Enterprise Zones (Áreas Empresariales) desaparecieran y que todo ello se tradujera en un tratamiento más favorable a la ciudad que hiciera posible una cierta equiparación de condiciones, de forma que no hubiera desigualdades y todos jugaran en un mismo nivel.

Con todo, la Glasgow Development Agency no contemplaba estas medidas como las únicas a seguir. De acuerdo con Gordon Kennedy (GDA), se trataba de alcanzar resultados algo más equilibrados. Aun así, la estrategia no estaba exenta de riesgos, según este entrevistado, ya que esos resultados más equilibrados podían derivar al final

en una cierta dispersión de los limitados recursos públicos con los que se contaba y en una cierta falta de concreción. En todo caso, en aras de ese equilibrio, la GDA estaba dispuesta a intentar que las medidas destinadas al fomento de la industria reflejaran lo que previamente se había hecho respecto al sector servicios.

De todas formas, de la opinión de los entrevistados, se desprendía un cierto grado de confusión en torno a la nueva estrategia. Ello se dejaba notar en las respuestas de Claire Savage y Steve Running (GDA), cuando señalaban, por una parte, la importancia de la industria como elemento clave de una economía más equilibrada, pero insistían, por otra parte, en que la estrategia de fomento del sector servicios era la más apropiada para Glasgow. Steve Running (GDA) afirmaba:

> Sería muy fácil decir: "Oh, sí, concentrémonos en los servicios", pero si ya lo hicimos y no conseguimos una economía más equilibrada... No creo que esto sea lo mejor.

Pero al mismo tiempo:

> Tenemos el mejor y el único centro urbano de toda Escocia. No tenemos buenas localizaciones industriales pero tenemos las mejores oficinas. Yo creo que son medidas complementarias. En los últimos cinco años, Glasgow ha tenido mucho éxito en la atracción de nuevo empleo porque nos hemos concentrado únicamente en el sector de oficinas, en la actividad basada en la atracción de oficinas. Aquí es donde está nuestra verdadera fortaleza. Además, también es el área en la que ha habido menos competencia con el resto de Escocia.

En resumen, al mismo tiempo que la opción industrial parecía la más aconsejable para Glasgow tras el relativo fracaso de la estrategia de implantación del sector servicios, su puesta en marcha no parecía exenta de incertidumbre. En aquel momento, la Scottish Office todavía tenía que aprobar las nuevas medidas, ya que, como subrayaba Robertson (1998a), esta institución y su agencia de desarrollo económico Scottish Enterprise todavía parecían comprometidas con la visión de la ciudad que sólo entendía ésta como asentamiento de inversión en el sector servicios, aunque en un plazo de tiempo relativamente breve, el poder de ambas instituciones debía sufrir modificaciones con la entrada en escena del Parlamento escocés[9].

2.5. Recapitulación

La política económica local unida al impacto de la reestructuración industrial global se reforzaron mutuamente y contribuyeron al declive de la ciudad de Glasgow. La

9 Según datos más recientes (Turok y Bailey, 2004), el esfuerzo realizado en la segunda mitad de los años noventa en el acondicionamiento y mejora para su utilización, de importantes zonas de suelo vacante industrial sin uso se vio continuamente entorpecido por la ausencia de recursos y la anteposición de otras prioridades por parte de las agencias de desarrollo. De hecho, en el periodo que abarca de 1994 a 2000, la ciudad de Glasgow atrajo menos del 3% de los 29.500 puestos de trabajo manufactureros que llegaron a Escocia. En la primera mitad de la presente década la prioridad sigue siendo, por tanto, la preparación y adecuación del suelo industrial abandonado para conseguir que genere oportunidades de empleo, lo que implica descontaminación y limpieza de estas áreas, su acondicionamiento, la implantación de servicios básicos, y la creación de infraestructura de acceso a las mismas, vinculando entre sí las piezas más desconectadas. A todo ello habría que añadir una visión estratégica que estableciera una prioridad clara en el desarrollo de las zonas.

combinación de los efectos de la desindustrialización, por una parte, y las políticas derivadas del control ejercido por el Gobierno central y sus agencias de desarrollo, por otra, condujeron a que el desarrollo económico de Escocia se concentrara en determinadas localizaciones, que excluyeron sistemáticamente a la ciudad.

Como más arriba se indicaba, la influencia de la Scottish Office (la delegación del Gobierno central en Escocia) en la economía escocesa creció a lo largo del periodo de la posguerra. La llegada al poder del Gobierno conservador ya en los ochenta, lejos de contrarrestar el previo interés en la prosperidad selectiva de las *new towns* y las otras áreas de desarrollo, supuso un refuerzo del mismo, que se acompañó de la retórica gubernamental sobre la importancia del mercado. En virtud de esta retórica, la planificación retrocedió para no entorpecer el mercado, incluso aunque hubiera evidencia de que éste no estaba dando los frutos esperados. Según Kevin Kane (GDA):

> Desde que los *tories* subieron al poder, se produjo un rechazo general de la planificación, la planificación física, todo tipo de planificación. La estrategia de la Scottish Office respecto a Glasgow continúa siendo, a pesar de la evidencia contraria, que el mercado ha de seguir su camino, y si Glasgow pierde otros 400.000 habitantes, pues no hay respuesta, porque esto debe ser lo que quiere el mercado.

Según Moore y Booth (1986), las continuas apelaciones al poder del mercado deberían haber inspirado la actividad de la agencia Locate in Scotland, de forma que ésta hubiera reflejado simplemente la demanda de localización industrial, excluyendo por tanto las áreas que, al igual que Glasgow, no resultaban comercialmente atractivas al inversor y a la nueva industria. De hecho, una de las líneas argumentales tradicionales en el contexto del debate sobre la importancia de la planificación sostiene que la política territorial, por su propia naturaleza, carece de capacidad para revertir el fenómeno de la desindustrialización (Rhodes, 1986). El interrogante que se plantea, sin embargo, es cómo siendo éste el argumento defendido para justificar la ausencia de inversión en Glasgow, las *new towns*, las Enterprise Zones (Áreas Empresariales) y otras áreas de desarrollo pudieron verse enormemente beneficiadas por la intervención del Gobierno central a través de sus políticas de incentivos a la localización, destinadas a las empresas que se asentaron en estas áreas. Siendo su actuación claramente intervencionista (a pesar de la retórica contraria que la acompañó), estas agencias de desarrollo no hicieron, sin embargo, nada por desviar hacia la ciudad una pequeña parte de la inversión industrial extranjera que se localizó en Escocia. La Scottish Office, particularmente, utilizó un doble rasero a lo largo de los años, pues por una parte insistió en que era el mercado el que debía operar en Glasgow, y en que la ciudad no debía recibir ayuda del sector público, al mismo tiempo que estimulaba mediante políticas de reducción de impuestos a las empresas que se asentaban en las Enterprise Zones o en las *new towns*. Según Bill Colville (DT), a eso se añadía además otro factor. En opinión de este entrevistado, los inversores potenciales tendían a ver Glasgow en términos muy generales, de forma que para ellos la ciudad podía ser cualquier cosa, desde Inverclyde en el oeste hasta Lanarkshire. Peter Russell (GCC), sin embargo, insistía en la responsabilidad que en la exclusión de Glasgow como zona de desarrollo potencial y los efectos negativos de esta medida, había tenido Locate in Scotland:

> Locate in Scotland podría haber actuado de forma más favorable para Glasgow en lo que concierne a atracción de inversión hacia la ciudad. Se podría haber hecho más por mejorar la situación de sus empresas, podríamos haber ofrecido formación. Nos preguntamos si las empresas que acuden a Locate in Scotland buscando emplazamiento en Escocia saben que Glasgow forma parte de la oferta. En muchos casos ni siquiera pediríamos tratamiento preferencial sino solamente que se sepa que Glasgow es una alternativa, o sea, que Glasgow esté en la lista, que tengamos la oportunidad de dar a conocer lo que Glasgow puede ofrecer. O sea, que Locate in Scotland no disuada a las empresas afirmando que Glasgow no tiene lo que esas empresas necesitan. Bueno, dejemos que las empresas decidan. A lo mejor rechazan Glasgow nueve veces de cada diez, claro que esto podría suceder, pero siempre existiría la posibilidad de que, en la décima, Glasgow pueda ser una opción interesante y en ese momento es la ciudad la que debe esforzarse por hacerlo lo mejor que pueda.

Si las directrices de la Scottish Office y la Scottish Enterprise tendían a excluir a Glasgow como destino de la inversión, la agencia local, Glasgow Development Agency, no disponía de mucho más margen de maniobra. La GDA estaba obligada a seguir las pautas de la Scottish Enterprise Locate in Scotland, como hemos visto a propósito del caso de Pacific Quay, en su insistencia por que esta zona se desarrollara en consonancia con la demanda generada por el mercado. La Scottish Enterprise, basándose en este principio de actuación guiada por el mercado, se opuso a que Glasgow Development Agency desarrollara la zona, a pesar de la relativa facilidad con la que podría haberlo hecho, siendo como era la propietaria de este enclave. Ésa fue la razón por la que la GDA no aportó ese cierto nivel de financiación que hubiera resultado imprescindible para desarrollar Pacific Quay[10].

Peter Russell (GCC) pensaba, por tanto, que Glasgow Development Agency hacía lo que podía hacer, pero otras voces eran, sin embargo, mucho más críticas. Fergus Cooper (GCC) afirmaba que Glasgow Development Agency se dedicaba a la propaganda publicitaria porque de algún modo tenía que justificarse a sí misma. Robert Maund (SRC), en la misma línea, afirmaba:

> Es muy difícil comprobar lo que realmente han conseguido. Muchos folletos de propaganda espectaculares, mucha publicidad, pero cuando te fijas en lo importante...

Por otra parte, su antiguo colega Keith Yates (SRC) no tenía una opinión mucho más positiva:

> Glasgow Development Agency está más interesada en el *marketing* que en cualquier otra cosa. Creo que Glasgow Development Agency utiliza un montón de trucos publicitarios que dudo mucho que surtan el mejor efecto.

Todos estos elementos jugaron en contra de una potencial recuperación de la ciudad, pero en opinión de Robertson (1998a), es preciso destacar igualmente el papel negativo que jugó la ausencia de un esfuerzo coordinado que vinculara la regeneración física del patrimonio residencial de Glasgow con la lucha por la recuperación de la base económica de la ciudad.

10 El área de Pacific Quay se halla actualmente en obras. Una vez que estas cocluyan, albergará viviendas y oficinas. En general, toda la ribera del rio Clyde es objeto de transformación o ha sido ya remodelada, acogiendo usos residenciales, oficinas, comercio y espacios de ocio.

Finalmente, otro ingrediente más fue la imposición, por parte del Gobierno conservador, del modelo de partenariado público-privado acompañado de la retórica de la consecución de una mayor efectividad. Como se vio más arriba, éste fue el medio que el gobierno utilizó para reorganizar el aparato del Estado. Esta reestructuración, según Cochrane (1991) se caracterizó por el énfasis continuo en la utilización de informes y planes basados en análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades). Tomando estos análisis como punto de referencia, *se aconsejaba a los equipos que optaran por proyectos emblemáticos y no por programas integrales como los que se espera que ponga en marcha el Gobierno local elegido por los ciudadanos* (p. 294).

Además de todo este conjunto de elementos, algunos autores como Fainstein y Fainstein (1985) vinculan el impulso al sector servicios a través del desarrollo inmobiliario y la actividad de *marketing* publicitario de la ciudad a lo que llaman "visiones congeladas del crecimiento", muy en boga en muchas ciudades occidentales desde los años setenta y que, según estos autores, se forjaron en torno a nociones muy vagas sobre la tecnología, el dominio y el control, los servicios a la producción y los servicios al consumo de alto nivel. Tal como hemos visto y como afirma Robertson (1996), esta estrategia contó en Glasgow con importante apoyo tanto del Gobierno central como del local. La preocupación por la imagen de Glasgow y su hipotética repercusión en la posibilidad de atraer inversión y turistas se convirtió en lugar común, como constatan igualmente Boyle y Hughes (1994). Según estos autores, la importancia de los proyectos de *marketing* refleja además, al mismo tiempo la escasa habilidad de los ayuntamientos para intervenir e influir en los elementos decisivos de la economía (ver también Bianchini *et al*, 1992).

Sin embargo, a mediados de los años noventa, el intento de revitalización de la ciudad a través del sector servicios había arrojado escasos resultados. Hasta ese momento, según Robertson (1998a), se había acometido una transformación del centro de la ciudad pero de carácter muy limitado y nunca contemplada como medio de revitalizar la ciudad entera. Por otra parte, a pesar del esfuerzo invertido, el éxito alcanzado en la atracción de sedes de empresas y de oficinas de alto nivel había sido también muy reducido (Young, 1992; Turok, 1992). Como señala Young (1992), la creación de espacio de oficinas era una cosa, pero encontrar inquilinos para llenarlo era otra. Aun así, no había duda de que la estrategia había surtido efecto al medirla en términos de actividad comercial y atracción de turistas (Young, 1992). Como subraya Holcomb (1993), también era innegable que la percepción de la imagen de Glasgow había experimentado un cambio muy radical tanto dentro de la ciudad como fuera. Había también consenso en torno al éxito de las políticas de renovación física del centro de la ciudad. Éstos son los elementos que se juzgaban positivos. Sin embargo, no cabía hablar de mejora física de Glasgow en términos generales. La sobreoferta de espacio de oficinas corría paralela con enormes piezas de suelo industrial abandonado.

Como consecuencia de todo ello, la utilización del término "regeneración" al evaluar la estrategia puesta en marcha en la ciudad parecía sobrepasar con mucho los logros alcanzados, a menos que se desdibujara su significado y se hiciera referencia a una idea pobre y limitada de su alcance potencial. Robert Maund (SRC) afirmaba que

hablar de regeneración implica establecer prioridades claras y un compromiso sostenido con ellas, algo que, según este entrevistado, tenía poco que ver con lo sucedido en Glasgow, que más bien se había basado en proyectos a corto plazo y en *decisiones sustentadas sobre evidencia puramente anecdótica, aunque eso sí, con utilización profusa de relaciones públicas y folletos pretenciosos*. Su ex colega Keith Yates (SRC) iba incluso más lejos:

> […] para mantener algo como esto, y el mantenimiento es imprescindible, tienes que establecer estándares cada vez más altos y poner los medios para alcanzarlos. Yo no creo que en Glasgow se hayan establecido tales estándares. Lo que hay es un cierto estancamiento en la rutina. […] Prestamos demasiada atención a los temas más llamativos del centro de la ciudad, pero hubo muy poca atención a la ciudad en su conjunto. Y mucha menos reflexión aún sobre dónde queremos estar dentro de diez o veinte años.

Según David Webster (GCC), a pesar de que se hablara de gran éxito en el centro de la ciudad, o en sectores tales como el turismo o el arte, la verdad es que éste tampoco había sido estrepitoso. En opinión de Jim Mackinnon y Graeme Purves (SO), se había puesto un énfasis excesivo en los proyectos más *glamourosos* y se había prestado mucha menos atención a los de desarrollo económico y a los que de verdad tienen efecto en la supervivencia cotidiana (*bread and butter*). Según estos entrevistados, había habido más trabajo cosmético que inversión en proyectos reales y sostenibles (también Young, 1992). Esto había conducido, según ellos, a que Glasgow recibiera muy a menudo el apelativo de "ciudad capuchino" (*the cappuccino city*), como si lo único que importara fuera el diseño y el dinero cuando, de hecho, esa imagen tenía muy poco que ver con el Glasgow real. John Bury y Bill Potts (GCC) también opinaban que esa estrategia de perfil alto desarrollada en Glasgow producía una cierta impresión de despilfarro de dinero: *Galerías de arte, museos y cosas así, que es cierto que han tenido mucho éxito, pero que han perseguido un objetivo que no tiene nada que ver con las oportunidades de empleo que hay que crear en Glasgow, que ahora vemos necesarias y queremos desarrollar*.

Lo que sí resultaba evidente es que la fórmula utilizada para revitalizar el área urbana no había tenido gran éxito en términos de empleo. Como afirmaba Bill Colville (DT):

> Cada opción que tomamos influye en el empleo y en la actividad, y ese empleo y esa actividad es la clave del bienestar de la gente. Cuanto más empleo se crea, más gente trabaja. Cuanto más dinero tienen, más dinero pueden gastar. Esto funciona de esta manera. Pero cuando lo que sucede es que te mueres de hambre o no tienes trabajo, las cosas cambian radicalmente, ahí es cuando tienes un problema.

A mediados de la década de los noventa, Glasgow afrontaba problemas de desempleo muy graves que inducían a pensar que las esperanzas depositadas en el sector servicios habían estado muy sobrevaloradas y que, en todo caso, deberían haberse compensado con mayor atención a la industria y a su capacidad generadora de trabajo. En palabras de Kevin Kane (GDA):

> Es preciso utilizar estrategias más equilibradas. El futuro no va a ser todo servicios o todo industria, todo vivienda o todo negocios, no es todo crecimiento o todo redistribución. Lo que

> realmente no se puede hacer es volver la espalda a una cultura que arranca de la actividad manual y se continúa con el comercio, una cultura que la gente conoce, con la que se siente a gusto, se maneja con soltura, sabe lo que sucede, por ejemplo, en determinados tipos de industria, o cómo comercializar un producto industrial concreto. […] Glasgow cimentó un inmenso conocimiento y una gran experiencia educativa en su fortaleza industrial. Su importancia académica se basa fundamentalmente en el poder económico que tuvo hace cien años. Todavía es un punto de referencia académico en el terreno de la arquitectura naval. ¿Por qué? Porque desarrolló ese conocimiento cuando los astilleros aún estaban aquí. Ahora no quedan muchos pero algo queda y lo que queda se comercializa a nivel internacional.

En opinión de Keith Yates (SRC), Glasgow habría podido sobrevivir muy probablemente con los congresos y con las empresas que utilizaban la ciudad como centro de servicios, pero el problema estaba en que no había desarrollado nuevos tipos de industria, y eso suponía una ausencia clave en términos de renovación económica. Según Gordon Kennedy (GDA), con el paso del tiempo las políticas parecían volver los ojos a lo básico. De hecho, Glasgow Regeneration Alliance, el partenariado que se creó en la segunda mitad de los años noventa, intentaba articular nuevos vínculos entre la esfera de la inversión económica y la revitalización de las áreas de vivienda marginal, impulsando la creación de áreas industriales de nuevo cuño dentro de la ciudad. La estrategia que desarrollaba este nuevo partenariado parecía poner de manifiesto la excesiva atención que el sector servicios había recibido en detrimento de la industria. Como afirmaba Gordon Kennedy (GDA), a mediados de los años noventa, *trabajamos, junto al Ayuntamiento, en el intento de retener y desarrollar empleos manufactureros*. De igual manera, Fergus Cooper (GCC) señalaba que si la ciudad conseguía atraer industria, se estaría en el buen camino para hacer descender el desempleo. El problema estaba, como señalaba Robertson (1998a), en que las necesidades eran muchas pero no se habían establecido claramente las prioridades, es decir, faltaba el requisito previo de cualquier ejercicio estratégico. En palabras de Alistair Grimes (WG):

> Creo que lo que es nuevo en Regeneration Alliance [el nuevo partenariado] es que se trata de un intento de que las entidades que en la ciudad tienen capacidad de financiación se sienten y lleguen a un acuerdo sobre lo que quieren hacer y cómo van a hacerlo. Creo que esto merece un aplauso. Por fin han integrado sus estrategias para decir "okay, ¿estamos abordando todos los problemas en conjunto o estamos prestando demasiada atención a la tasa de creación de empresas y nadie tiene en cuenta el paro?", y este tipo de cuestiones. El otro punto es la forma en la que se asignan los recursos ¿Se asignan según el alcance y la seriedad de los problemas? Aun así, yo soy algo escéptico acerca de la forma en la que todavía se desarrollan estos procesos [...] [Los documentos que producen parecen] todavía más la lista de la compra con las cosas que se quieren hacer que una lista de necesidades priorizadas con la estimación de lo que se considera más importante.

No había demasiada seguridad, sin embargo, en que este nuevo estilo fuera a poner fin a los problemas de desempleo ya que, como subrayaba Peter Russell (GCC), lo que se necesitaba era un cambio radical de las políticas públicas hacia esta cuestión. Según este entrevistado, incluso teniendo en cuenta la actividad creativa de Glasgow en términos de producción y desarrollo de proyectos encaminados a proporcionar empleo a más gente cada vez, ése era todavía el terreno de las medidas intermedias del mercado de trabajo. Aludiendo al peso de los elementos estructurales de la economía, Peter Rus-

sell (GCC) afirmaba que la disyuntiva era superar el paro o solamente hacerlo menos dañino. La diferencia, afirmaba, entre mejorar la situación, que es lo que realmente se puede hacer en función de los recursos, y "curar la enfermedad" era enorme, y *quien no lo admita está viviendo en las nubes (cloud cuckoo land)*.

Por otra parte, no se podía olvidar de ninguna forma el tipo de empleo que se crea a partir de la atracción de inversión. Como afirmaba Laurie Russell (SEP),

> Los propietarios de las empresas que vienen son estadounidenses o del extremo Oriente, Taiwan u otros sitios, y las actividades que esas empresas realizan aquí requieren cualificaciones relativamente bajas y están relativamente mal pagadas. En otras palabras, mucho de lo que se llama ahora industria, como el trabajo de ensamblaje de ordenadores, no genera el mismo tipo de cualificación que la de la vieja industria.

Éste era el tipo de cuestiones que se barajaba a mediados de los años noventa. En aquel momento Glasgow se hallaba todavía influida por la reestructuración industrial y el inmenso cúmulo de problemas causados por el aumento de la centralización política y la subsiguiente exclusión de la ciudad como localización potencial de la inversión manufacturera que llegaba a Escocia, en su calidad de entorno de producción de bajo coste. En todo caso, era preciso subrayar el fracaso del fomento del sector servicios, y toda la panoplia de medidas de *marketing* publicitario de la ciudad, como medio de mitigar los problemas de paro derivados del colapso de su base económica.

Como anteriormente se mencionaba, en una etapa posterior, la investigación llevada a cabo por Turok y Bailey (2004) mostraba una mejora de la situación en el área metropolitana de Glasgow, aunque en el marco de un nivel de paro elevado y la exclusión de importantes sectores de la población. La pobreza se mostraba de forma clara en determinadas áreas y contrapuesta, además, al elevado nivel de vida de otros residentes (Turok y Bailey, 2004: 6). Más concretamente, en el caso de la ciudad de Glasgow, la investigación de Turok y Bailey (2004) constataba la necesidad de incrementar la tasa de ocupación de la población (61% en 2002), una de las más bajas del Reino Unido, mucho más reducida que la de Edimburgo (77%) y la del país en su conjunto (75%), así como de reducir el nivel de paro (22,7% en 2002), frente al 9% de Edimburgo o el 9,5% del Reino Unido.

Glasgow posee algunas de las más extensas concentraciones de pobreza y exclusión del Reino Unido (más de la mitad de los distritos de la ciudad se hallan entre el 10% de los distritos más necesitados de Escocia). La segregación que siempre ha caracterizado a la ciudad parece seguir creciendo. Las peores zonas concentran problemas muy complicados de privación, desestructuración familiar, inseguridad ciudadana, malos resultados escolares, droga, crimen, enfermedades crónicas y degradación medioambiental. Es por ello que uno de los objetivos del gobierno es mejorar los servicios públicos para compensar a los grupos más desfavorecidos (Turok y Bailey, 2004; Mooney, 2004). En el mismo sentido, Mooney (2004) subraya cómo distintos informes, investigaciones y estudios académicos confirman una y otra vez la posición de Glasgow como uno de los peores enclaves de pobreza del Reino Unido, lo que no ha cambiado tras el proceso de *devolution* que tuvo lugar en 1999. De hecho, existen voces en la ciudad que argumentan que el proceso de descentralización ha sido mucho más ventajoso para Edimburgo que para Glasgow.

Las diferencias entre unos sectores y otros pueden tener que ver con el hecho de que la relativa mejora del empleo registrada en el área de Glasgow en la primera mitad de la presente década, se ajustó poco a la cualificación de los residentes en la ciudad, lo que supuso un aumento de los movimientos pendulares desde las áreas próximas y una reducción del desempleo bastante menor de la que podría haberse producido a partir de una base de crecimiento más amplia y menos circunscrita al sector servicios. De hecho, prácticamente, no se produjo ningún incremento en la oferta de empleo industrial en la ciudad a lo largo de dicho periodo.

2.6. Conclusiones

Volviendo de nuevo los ojos a los aspectos teóricos, destacamos una vez más cómo Glasgow pertenece al grupo de viejas regiones industriales que se vieron más afectadas por los procesos de reestructuración industrial. La ciudad tuvo que afrontar, como muchas de esas viejas áreas manufactureras, enormes problemas de desempleo acompañados por un panorama físico desolador, en el que abundaban las zonas industriales abandonadas y en ruinas. Si utilizamos los términos de Jessop (1997), las tendencias macro obligaron a Glasgow a elegir una nueva opción para revitalizar su base económica. La concentración en el desarrollo del sector servicios a partir de la utilización de proyectos de *marketing* publicitario de la ciudad constituyó la principal respuesta a la crisis. Como otras áreas urbanas, Glasgow se sumergió en el discurso empresarial.

Términos como política cultural de nuevo cuño, fomento del orgullo de pertenecer a la ciudad, organización de eventos internacionales, promoción del turismo, proyectos de desarrollo y mejora de la imagen entraron en escena y se tradujeron en medidas tales como la campaña *Glasgow's Miles Better*, la apertura de la Colección Burrell, la revitalización del área Merchant City, la inauguración del Centro Escocés de Exposiciones y Congresos, el Festival Internacional de Jardines y la celebración de la Ciudad Europea de la Cultura. Todos ellos constituyeron elementos de la misma estrategia de corte empresarial en torno a la cual tanto las agencias gubernamentales como el Gobierno local mostraron una coincidencia muy clara.

En el mismo sentido, la reorganización del aparato del Estado y la emergencia de nuevas instituciones de gobierno y de partenariados jugaron un papel fundamental en el nuevo contexto, asemejándose en parte a lo que Jessop (1996) llama nuevas formas de fomento de la competitividad. Glasgow Action, la institución semiprivada creada según el modelo estadounidense, proporciona el mejor ejemplo a este respecto.

Sin embargo, el entendimiento de esta opción exige una mayor exploración de los matices que la microdiversidad introduce en el caso de Glasgow. En primer lugar, el aumento de la centralización del poder derivado de la Scottish Office y su exclusivo interés en las *new towns* impidieron que la ciudad acogiese nueva inversión industrial. La actitud de esta institución conforma el telón de fondo de la evolución de Glasgow, en la que el incremento de la capacidad de decisión de las agencias gubernamentales corre paralela con el escaso poder del Ayuntamiento en términos de influencia en el desarrollo económico. El Ayuntamiento de Glasgow falló, además, al no percibir la importancia

de establecer vínculos entre las medidas de política de vivienda que constituyeron el eje principal de su actividad y un intento más comprehensivo de regeneración de la base económica de la ciudad[11].

En buena medida, el desarrollo del *marketing* funcionó de forma bastante efectiva en Glasgow. Las imágenes negativas de la época anterior, sobre todo en el área central, fueron reemplazadas por lo que Hubbard (1996) denomina una *cara mucho más fresca*. El número de visitantes aumentó enormemente en la ciudad, y su imagen, tanto dentro como fuera, cambió de forma radical.

Sin embargo, esta estrategia no posibilitó una revitalización de la ciudad en su conjunto, y lo que aún es más importante, no mejoró los gravísimos problemas de paro que Glasgow venía padeciendo. En este sentido, todavía hoy es objeto de debate si las implicaciones del modelo empresarial han reforzado, en lugar de mitigar, el declive de la ciudad. De hecho, el resultado de la estrategia había sido tan pobre a mediados de los años noventa en términos de nuevo empleo, que las medidas que en aquel momento tendían a ponerse en marcha se centraban de nuevo en la industria como única solución para aliviar los problemas del paro. Aun así, también este punto debe ser enmarcado en el contexto de las macrotendencias y las múltiples divisiones que actualmente dominan el mercado de trabajo.

Más recientemente, el debate sobre la estrategia desarrollada en los años ochenta en Glasgow muestra otros rasgos y una cierta confusión entre el éxito a corto plazo y los logros de carácter sostenible, aunque se tiende a poner de manifiesto cómo las iniciativas de carácter efímero desvían la atención del compromiso a largo plazo que se requiere para abordar los retos económicos y sociales planteados. El mantenimiento de las manifestaciones artísticas, los festivales deportivos y culturales, la organización de eventos y las grandes recepciones se convierten en un problema cuando el interés popular desaparece y los costes crecientes de mantenimiento han de ser asumidos por el sector público. De hecho, el gran número de teatros, orquestas, galerías de arte y las compañías de ópera y de ballet, se enfrentan a graves problemas de supervivencia (Turok y Bailey, 2004).

11 Los ayuntamientos del área central de Escocia, en tiempos más recientes, insistían en la estrecha vinculación entre los objetivos de mejora de la competitividad económica y el incremento de la inclusión o la cohesión social. Del mismo modo, el Gobierno escocés tras el proceso de *devolution*, viene insistiendo en la importancia de la justicia social, recogiendo la aspiración de crear una sociedad más justa mediante la reducción de la desigualdad social (Scottish Executive, 2002).

Capítulo 3. La nueva imagen de Bilbao

3.0. Introducción

El estudio de caso de Bilbao analiza las formas en las que esta zona del País Vasco se ha enfrentado al legado de la desindustrialización. Como en el caso de Glasgow, el capítulo examina la forma específica en la que el impacto de las grandes tendencias, o lo que Jessop *et al* (1996) llaman macronecesidad, ha afectado a Bilbao y su área metropolitana. Aunque Bilbao representa un ejemplo de desindustrialización tardío, los desafíos a los que hubo de enfrentarse la ciudad son comunes a los de otras zonas industriales. Sin embargo, la exploración del caso bilbaíno revela la importancia de las especificidades locales y los aspectos más relevantes de lo que Jessop *et al* (1996) denominan microdiversidad.

En términos generales, al igual que sucedió en Glasgow, la crisis fordista hundió la economía bilbaína. Además de un número enorme de trabajadores en paro, la desindustrialización dejó tras de sí un panorama de desolación, ruina y abandono y una depresión generalizada. Para superar esa situación, se puso en marcha una nueva estrategia orientada al intento de crear una nueva economía de servicios, basada en la promoción inmobiliaria, la construcción de imagen y la utilización de la cultura como herramienta económica en sentido amplio.

La especificidad del caso bilbaíno hace referencia muy especialmente al complejo entramado de instituciones públicas (el Gobierno vasco, la Diputación provincial y los ayuntamientos) que constituyen el marco de su actividad política al que, en el contexto de las nuevas estrategias, se añadieron nuevas agencias locales. El resultado de cara a la recuperación de la economía de Bilbao fue un constante flujo de planes, programas y proyectos que no hicieron sino reflejar los diferentes intereses de esas instituciones e instancias gubernamentales, traduciendo en conjunto una cierta ausencia de orientación unificada que a su vez repercutió en el impulso general a la regeneración de la zona.

Este capítulo, por tanto, explora cómo la presión de las tendencias generales adopta una forma específica en Bilbao dada su peculiar estructura de gobierno local. La primera parte constituye un resumen de la trayectoria ascendente de Bilbao durante la segunda mitad del siglo XIX y describe el vínculo entre el desarrollo de esta área y la demanda de mineral de hierro del Reino Unido asociado con la primera etapa de industrialización. Se explica, a continuación, cómo, tras un gran paréntesis intermedio, Bilbao alcanzó su cúspide industrial en la década de los años sesenta del siglo XX.

La segunda parte explora los múltiples aspectos de la crisis económica de Bilbao, empezando por la magnitud de las dificultades a las que hubo de hacer frente en términos de pérdida de empleo industrial. Ello se continúa con una descripción del primer conjunto de iniciativas que desde los distintos estamentos gubernamentales se pusieron en marcha para contrarrestar el declive económico y que, en la segunda mitad de los años ochenta, produjeron una cierta impresión de recuperación que en realidad nunca tuvo lugar. Se discute después el panorama del impacto de la desindustrialización en Bilbao, con un apartado centrado en su dimensión física, es decir, la ominosa presencia de espacios contaminados y la multiplicidad de escenarios de ruina y abandono de instalaciones industriales, explorando, igualmente, el perfil específico de la cultura del trabajo que la industria pesada generó en Bilbao. Esto da paso a la descripción más concreta que la crisis alcanzó en la margen izquierda del río Nervión, el área más deteriorada del ámbito metropolitano de Bilbao. La sección concluye con la discusión en torno a problemas añadidos a los que Bilbao había de hacer frente, tanto de puertas adentro del País Vasco como en relación con un contexto más amplio. La tercera parte resume de forma breve los problemas derivados de los rasgos distintivos de la estructura de gobierno del País Vasco y las divisiones políticas que continuamente afloran, como telón de fondo de los desafíos a los que Bilbao debía enfrentarse.

Los intentos de regenerar el área de Bilbao constituyen la cuarta parte, que es además la más extensa. Como se mencionaba más arriba, la multiplicidad de instituciones e instancias gubernamentales y la suma posterior de nuevas agencias generó numerosas iniciativas que a menudo se solaparon, al no derivar de un esfuerzo común. La sección comienza con el Plan Estratégico de Bilbao que vio la luz a partir de lo que parecía una visión integral de la revitalización de Bilbao, describiéndose a continuación las iniciativas más vinculadas a la utilización del territorio. Ello da paso a la descripción de la ruta peculiar que el *proyecto Guggenheim* siguió hasta localizarse en Bilbao. El siguiente apartado se centra en medidas políticas algo posteriores, orientadas hacia los problemas de la margen izquierda, bajo la forma de nuevos planes de revitalización, como respuesta a las quejas por la ausencia de respuesta a los problemas más acuciantes de las zonas más afectadas por la crisis. Ello completa el cuadro histórico del proceso de regeneración del área, aunque la última parte de la sección revisa una vez más el alcance de la disparidad y la competencia entre las iniciativas de las distintas instituciones, a pesar de su insistencia retórica en la necesidad de soluciones unificadas y consensuadas.

La quinta parte aporta una impresión general del impacto que las estrategias tuvieron en Bilbao en términos de imagen, así como un resumen de las distintas cuestiones previamente analizadas. La última parte se ocupa, finalmente, de la integración del estudio de caso de Bilbao en el escenario teórico dibujado en el primer capítulo del libro, incidiendo especialmente en los rasgos peculiares del análisis de la esfera local.

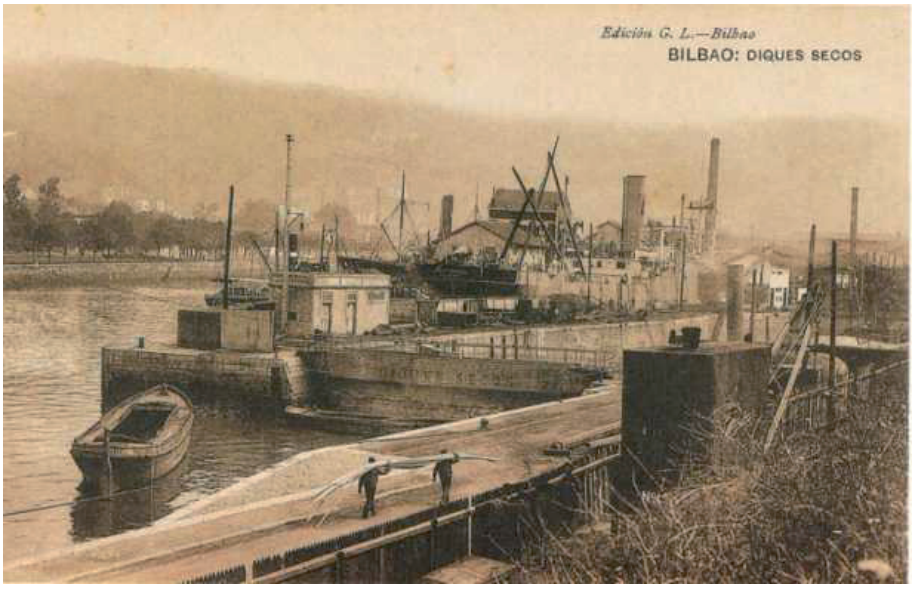
Este capítulo, como el anterior, basado en el caso de Glasgow, además de utilizar otras fuentes, se articula en torno a un total de 19 entrevistas en profundidad realizadas a actores involucrados de distinto modo en el desarrollo de las estrategias de regeneración

del área[1]. Al igual que en el capítulo de Glasgow, a pesar de su longitud, a menudo se han incluido citas completas, por el rico material lleno de matices que proporcionan.

3.1. Antecedentes históricos

3.1.1. La industrialización temprana

Si atendemos al periodo preindustrial, la zona del norte de España registró escaso desarrollo urbano, al contrario de lo que había sucedido en la ribera del Mediterráneo. Hacia mediados del siglo XIX, la costa norteña sólo contaba con unas pocas ciudades que ejercían



Compañia de los Diques Secos. De 1841 a 1874 las principales compañias constructoras botaron más de 1.000 embarcaciones en la Ría de Bilbao.

como centros de unas áreas rurales densamente pobladas (Precedo y Rodríguez, 1989), en una configuración que permaneció inalterada hasta la segunda mitad del siglo.

Uno de los rasgos físicos más relevantes de Bilbao es su asentamiento en un estuario. Éste fue el origen de la ciudad y, en buena medida, el elemento clave de su desarrollo posterior. La ciudad de Bilbao está situada a 14 kilómetros del mar en uno de los meandros del río Nervión. El curso del río desde la ciudad hasta su desembocadura es estrecho y serpenteante y sus orillas muestran importantes pendientes. Aun así, a pesar

1 Como puede comprobarse en el Anexo, la lista de entrevistados incluye tanto a responsables de los distintos estamentos de la Administración vasca (Gobierno Vasco, Diputación Provincial de Vizcaya, Ayuntamiento de Bilbao, Ayuntamiento de Baracaldo, Sociedad Vasca para la Promoción de Suelo y Construcciones Industriales y Sociedad Vasca de Promoción y Reconversión Industrial) como de las agencias locales posteriormente creadas. Se entrevistó, además, al director de la empresa I3 Proyectos Territoriales por su experiencia profesional en el área, a un responsable sindical experto en economía y a dos académicos de la Universidad del País Vasco.

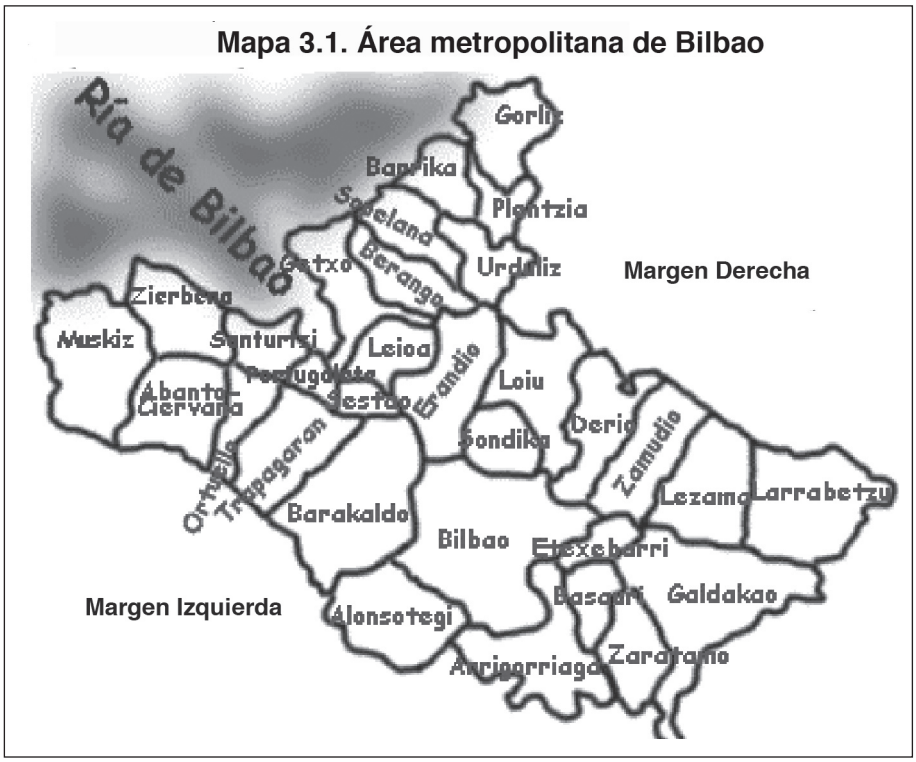
de estas dificultades del relieve, la comunicación marítima fue siempre el vínculo más importante de Bilbao con el resto del mundo, quizá porque las rutas terrestres, dado lo montañoso del terreno, resultaban todavía más complicadas (Guardia *et al*, 1994).

El principal recurso natural del área fue el hierro, que yacía en masas compactas cercanas a la superficie y por ello pudo ser fácilmente extraído (Flinn, 1955). La construcción de barcos constituyó una actividad también importante desde el siglo XVIII, aunque hasta finales del XIX no se convirtió en elemento fundamental de la industrialización del área. El despegue de lo que se denominó "primera industrialización" de Bilbao se basó, por tanto, en la minería, la metalurgia y la construcción de barcos. Algo menos conocido, sin embargo, es el vínculo entre este proceso de industrialización inicial y la demanda británica de mineral de hierro en la segunda mitad del siglo XIX.

En torno a 1870, la fabricación de acero en el Reino Unido se basaba en una cierta ventaja competitiva en la manufactura de material ferroviario en el contexto del mercado internacional y, sobre todo, respecto a Estados Unidos. En ese contexto, los empresarios británicos necesitaban asegurar a largo plazo un suministro barato de mineral de hierro no fosfórico (González Portilla, 1975), la materia prima requerida para fabricar acero en aquel momento. Las minas británicas no podían garantizar ese abastecimiento por su limitada capacidad para incrementar la producción en respuesta a la nueva demanda, por lo que pronto estuvo claro que la única solución a este problema residía en la importación del mineral. De hecho, a lo largo de la década de los años sesenta del siglo XIX, el Reino Unido había ya importado pequeñas cantidades de mineral de hierro desde España. Su destino, en buena medida, había sido las fundiciones del sur de Gales, donde la materia prima local se había agotado más rápidamente. También el nordeste de Inglaterra había tenido alguna experiencia con el mineral de hierro español hacia 1861 (Flinn, 1955).

Según González Portilla (1981), en su plan de importación de mineral, el Gobierno británico primó los enclaves en los que las minas de hierro se hallaban próximas a las áreas portuarias, lo que le llevó a descartar el mineral de la zona interior de Suecia a pesar de hallarse muy próximo a la costa este británica. El cumplimiento de ese requerimiento de localización situó al norte de España en lugar preferente respecto al resto de Europa, al poseer abundantes depósitos de mineral de hierro próximos a un buen número de puertos importantes desde los cuales exportar: Bilbao, Santander, Castro-Urdiales y San Sebastián. Rápidamente la zona minera del entorno de Bilbao atrajo la atención de los inversores británicos por su proximidad a ese mercado y la riqueza, pureza y accesibilidad de sus vetas. En 1871, cuatro empresas británicas comenzaron a extraer el mineral español, a las que siguieron otras ocho en 1872. A finales de 1875 se contabilizaban alrededor de veintidós empresas británicas en el área extrayendo mineral de hierro para dar cumplimiento a la demanda británica (Flinn, 1955). En 1882 se exportaron cuatro millones de toneladas de mineral, tres de las cuales fueron directamente al Reino Unido.

Desde 1879, aprovechando el regreso de los buques que llegaban a Inglaterra cargados con mineral de hierro, el área de Bilbao comenzó a recibir coque galés, lo que supuso un primer paso hacia la prosperidad de la industria vizcaína. A partir de este momento, en lugar de limitarse únicamente a exportar el mineral, se hizo posible la producción de acero local. En 1879 se abrió la fábrica San Francisco en El Desierto



(Sestao), lo que supuso el despegue de la industrialización de la región. En 1880, un año después de esta apertura, Vizcaya se había convertido en líder de la producción de hierro en lingotes, y en 1884, sólo cuatro años más tarde, el hierro fundido obtenido en esta fábrica suponía ya el 45,4% del total de la producción nacional (Cipolla, 1973).

Pero la fábrica de El Desierto fue sólo el primer paso, ya que el éxito incitó a sus promotores a crear otra incluso más potente. Así, en 1882 la empresa Ibarra y Cía, se transformó en una sociedad limitada: la Sociedad de Altos Hornos y Fábricas de Hierro y Acero de Bilbao, propiedad de sus antiguos dueños, pero también de notorios socios capitalistas y de sociedades de crédito. La empresa se propuso embarcarse en lo que en aquel momento se consideró "una revolución en la metalurgia española", es decir, en la producción de acero mediante procesos modernos. Ese mismo año se creó también la empresa metalúrgica y de construcción La Vizcaya. Ambas empresas, junto con La Iberia, una compañía fundada en 1888 para la fabricación de hojalata, se fusionaron en 1902 y crearon la Sociedad Anónima Altos Hornos de Vizcaya, uno de los grandes emporios industriales de la región hasta hace poco tiempo. En paralelo con este proceso tuvo lugar la creación del primer astillero español, Astilleros del Nervión, en 1888, y también de la Sociedad Española de Construcción Naval, en 1909. En 1900, la Cía Euskalduna de Construcción y Reparación de Buques se estableció como empresa auxiliar de la Naviera Sota y Aznar, una empresa constructora de barcos especializada en el tráfico entre Bilbao y el Reino Unido.

González Portilla (1975) señala cómo la exportación comercial de mineral de hierro produjo una gran acumulación e inversión de capital. En 1900, Bilbao era una de las ciudades más dinámicas de España, tanto en términos demográficos como económicos. Tenía la tasa más alta de crecimiento de la población, el sistema ferroviario más amplio del país y el número más elevado de barcos registrados. Una nueva burguesía formada por unas pocas familias vascas conformaba el núcleo de lo que más tarde se convirtió en uno de los sectores financieros más importantes de España (González Portilla, 1981).

Este rápido crecimiento se reflejó en la construcción de nuevos edificios emblemáticos en Bilbao en las últimas décadas del siglo XIX, como el Teatro Nuevo, un hospital, el Palacio Municipal y el Palacio Provincial. En 1905 se amplió el edificio que albergaba los servicios de maternidad, se construyó un nuevo mercado y al mismo tiempo se erigieron nuevos puentes para conectar las dos riberas del río. Además se edificó el primer estadio de fútbol y se creó el primer parque de Bilbao. Todo este nuevo desarrollo no hizo sino subrayar el nuevo estatus que Bilbao había comenzado a adquirir desde el principio de la industrialización como ciudad metropolitana (Guardia *et al*, 1994). El río Nervión, en ese momento, se utilizaba como puerto interior que unía las minas con las líneas perpendiculares del ferrocarril de mercancías, al mismo tiempo que se creaban nuevas líneas ferroviarias de pasajeros en paralelo al curso del río. Según García Merino (1975), desde las últimas décadas del siglo XIX, la margen izquierda del río se convirtió en localización principal de la industria pesada, con grandes fábricas de hierro, acero y astilleros.

Esta imagen de prosperidad mostraba, sin embargo, otra cara. El desarrollo económico de Vizcaya en el último tercio del siglo XIX demandaba muchos más trabajadores que los que la población vasca podía proporcionar. Por esta razón se recurrió a trabajadores foráneos, de forma que el crecimiento económico corrió paralelo con un importante incremento de la población inmigrante. Entre 1877 y 1910 la población vizcaína experimentó un crecimiento desde 189.954 a 349.923 habitantes (Corcuera, 1979). En palabras de González Portilla (1981), entre 1857 y 1900, el 84,5% del incremento de población de Vizcaya (127.521 habitantes respecto a 150.782) tuvo lugar en el ámbito del área metropolitana de Bilbao. La inmigración de jóvenes supuso el 73% de este incremento y, consecuentemente, la tasa de fertilidad de las áreas industriales creció rápidamente y se situó enseguida muy por encima tanto de la media provincial como de la española. Esta situación derivó en otros problemas.

Desde finales del siglo XIX, la escasez de vivienda llevó a que los habitantes más pobres de Bilbao vivieran en situación de hacinamiento y masificación (Guardia *et al*, 1994), todo lo cual se agravó por el rapidísimo crecimiento demográfico que registró la ciudad, que intensificó los serios problemas de higiene y salubridad ya existentes (González Portilla, 1981; Guardia *et al*, 1994). Esta escasez de alojamiento y los elevados alquileres que se cobraban por el espacio disponible tuvieron un importante impacto en la salud de la población.

Estos problemas no sólo no desaparecieron en el siguiente siglo sino que empeoraron progresivamente. Los barrios de clase obrera se llenaron de chabolas e infraviviendas que se multiplicaban por doquier en las áreas próximas a los enclaves industriales y

mineros. Los cronistas registran incluso situaciones en las que hasta tres familias se veían obligadas a vivir en una sola habitación. Los datos muestran cómo, en 1922, el 70% de las viviendas de Barakaldo tenían un uso compartido mientras que Sestao experimentaba situaciones incluso peores. González Portilla (1981) afirma que, según un arquitecto contemporáneo, hubo un caso extremo en el que una propietaria que disponía sólo de tres camas se aprovechó de los diferentes turnos de las fábricas y llegó a alojar a diez trabajadores en su vivienda como inquilinos.

Los bajos salarios, las interminables jornadas de trabajo, la comida poco sana y las consecuencias del hacinamiento residencial derivaron en problemas sociales y en las enfermedades características de la primera fase de la revolución industrial, como el alcoholismo o las enfermedades respiratorias, que se desarrollaron en el área con gran rapidez. De hecho, las tasas de mortalidad fueron mucho más altas en los enclaves industriales que en el área rural o marítima y la mortalidad infantil también creció como consecuencia del trabajo de mujeres y niños (González Portilla, 1981).

Entre 1866 y 1899 se registraron en Bilbao 636 empresas nuevas y la inversión de capital continuó hasta 1901. El año 1899 se convirtió en el mejor de la historia de Vizcaya, pues se traspasaron todos los récords, con 108 empresas nuevas (Cipolla, 1973). No obstante, la mayor parte de las empresas grandes eran extranjeras (La Orconera Iron Ore Co. Ltd, la Cie Franco-Belge des Mines de Somorrostro, la Luchana Mining Co., la Parcocha Iron Ore y Railway Co. Ltd.) (Flinn, 1955). Según Cipolla (1973), entre 1871 y 1914 se constituyeron 64 empresas británicas para explotar el mineral de hierro español. Si bien es cierto que invirtieron en transporte y en la introducción de sistemas de explotación organizada de las reservas, también es verdad que se llevaron una parte muy considerable de los beneficios.

En todo caso, tras el cambio de siglo la exportación de mineral de hierro desde Bilbao comenzó a decaer. Las exportaciones desde el puerto bilbaíno, que en el quinquenio 1880-1884 habían supuesto el 85% de las exportaciones totales de mineral de hierro españolas, treinta años después se habían reducido hasta el 35% del total. La industria británica del acero, que desde siempre había sido líder en el mercado, se fue liberando gradualmente de su dependencia del mineral español. La importancia de este mineral se redujo y su exportación desde España, que ya había disminuido en volumen antes de 1914, cayó muy rápidamente después de 1918.

En términos generales, en el momento del estallido de la Primera Guerra Mundial, España era principalmente todavía un país agrícola. Cataluña era la región líder en el sector del algodón y la industria textil y las provincias costeras del País Vasco, Vizcaya y Guipúzcoa, constituían una especie de segunda isla industrial en medio de una economía predominantemente agraria. A pesar de la producción vasca de barcos de acero y material ferroviario, el comercio exterior español en 1913 se basaba fundamentalmente en la venta de productos agrícolas y en la compra de productos manufacturados extranjeros. El ajuste económico gradual de los países que tomaron parte en la guerra tuvo el efecto de poner fin a las oportunidades de las que se había beneficiado la producción española.

A lo largo de la primera mitad del siglo XX, la historia de Bilbao estuvo marcada por hechos muy relevantes, el más importante de los cuales fue la guerra civil española. Además de sus muchas consecuencias negativas, el aislamiento del régimen que siguió a la contienda se tradujo en términos económicos en una drástica reducción del comercio exterior. Como afirma Carr (1982), hasta finales de la década de los cincuenta, España se reconstruyó a partir de una economía de guerra basada en modelos fascistas. El proceso, profusamente explorado, constituyó la etapa de la autarquía, sistema basado en la autosuficiencia, regulado por la intervención del Estado y autoprotegido por aranceles. Tras la Segunda Guerra Mundial, en la que España no participó, el país se vio excluido de las redes comerciales mundiales. Más allá de los contactos con los países del Eje y las relaciones con la Argentina de Perón y el Portugal de Salazar, España se vio virtualmente aislada y fue excluida de Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales.

En la década de los años cincuenta el fracaso de esa década de aislamiento económico se había hecho evidente. Era indiscutible que sólo a partir del fin de la autarquía y de la vuelta a la importación de bienes de capital a gran escala era posible renovar una infraestructura productiva que se había quedado completamente obsoleta. De este modo, se pusieron en marcha algunas políticas liberalizadoras, y ello enseguida se tradujo en un cierto crecimiento industrial. La industria enseguida se liberó, de hecho, de su dependencia de la agricultura y las cifras de producción bruta se elevaron, como consecuencia de la desaparición progresiva de los obstáculos en el suministro de materias primas, transporte y energía. La reforma cuajó, por otra parte, en el decreto que en 1963 permitió la creación, ampliación o transferencia de industria dentro de las fronteras nacionales, abandonando así uno de los grandes principios adoptados tras el fin de la Guerra Civil: la necesidad de limitar el desarrollo en las áreas económicamente más avanzadas del País Vasco y Cataluña (para obstaculizar al mismo tiempo el desarrollo de sus aspiraciones nacionalistas) y potenciar a la vez el crecimiento de las más atrasadas.

3.1.2. Segunda industrialización

El crecimiento económico derivado del Plan de Estabilización de 1959 funcionó con éxito hasta la crisis energética de 1973. Desde 1961, un flujo continuo de productos extranjeros hizo posible la renovación del equipo industrial y la adopción de la tecnología de la que el país se había visto privado a lo largo del tiempo. Estos factores, a su vez, impulsaron la industrialización del país. El despegue económico implicó una enorme transferencia de recursos humanos del campo a la ciudad, y principalmente a las áreas industriales de Cataluña y las provincias vascas (Carr, 1982). Según datos del Banco de Bilbao (Uriarte y Uriarte, 1972), la contribución del País Vasco a la economía nacional supuso el 9,71% en 1965 y el 10,55% en 1970. En el campo de la industria, esos porcentajes alcanzaron el 17,69% y el 15% respectivamente, a pesar de que la población vasca sólo representaba el 7,55% de la española. En 1973, el nivel más alto de ingresos *per cápita* se hallaba en las tres provincias vascas de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa y en Madrid y Barcelona. Las cinco provincias producían en aquel momento el

40% de la riqueza nacional total, aun contando con un porcentaje de población mucho más reducido (28,7%) (Harrison, 1978).

España se convirtió en el cuarto productor de hierro más importante de Europa occidental, el quinto de Europa y el octavo del mundo (Hidalgo de Cisneros, 1972). La aportación vizcaína a este respecto fue especialmente significativa.

Tabla 3.1. Producción de hierro en Vizcaya y España 1966-1970. Miles de toneladas

	España	Vizcaya	Aportación de Vizcaya %
1966	5.070	1.492,0	29,43
1967	5.090	1.385,0	27,21
1968	6.190	1.559,7	25,19
1969	6.250	1.487,3	23,79
1970	6.950	1.498,2	21,55
Fuente: Memoria Comercial 1970 de la Cámara de Comercio de Bilbao. Citado por Hidalgo de Cisneros (1972).			

El crecimiento vasco, como se mencionaba anteriormente, se vio potenciado por la mano de obra abundante y escasamente cualificada que acudió a la zona desde el resto de España. En 1977, uno de cada cuatro habitantes del País Vasco procedía de otra región española (COCINB, 1977). Este rasgo revistió especial importancia en la provincia de Vizcaya, donde más del 60% del aumento de población entre 1950 y 1975 se debió a la inmigración. En 1965, considerando el total del sector de transformación de metales, Vizcaya producía el 22% del material de transporte y el 11% del material eléctrico. Estas cifras ilustran el nivel de industrialización alcanzado por la provincia, la mayor parte de cuyas fábricas se hallaban situadas en el área metropolitana de Bilbao (COCINB, 1979; Uriarte y Uriarte, 1972). Vizcaya registró un incremento permanente del número de empleos industriales hasta mediados de los años setenta (ver Tabla 3.2.) y un nivel de paro casi inexistente (3,2% en 1975) (COCINB, 1977).

Tabla 3.2. Empleo industrial en Vizcaya y el País Vasco (incluida Navarra)

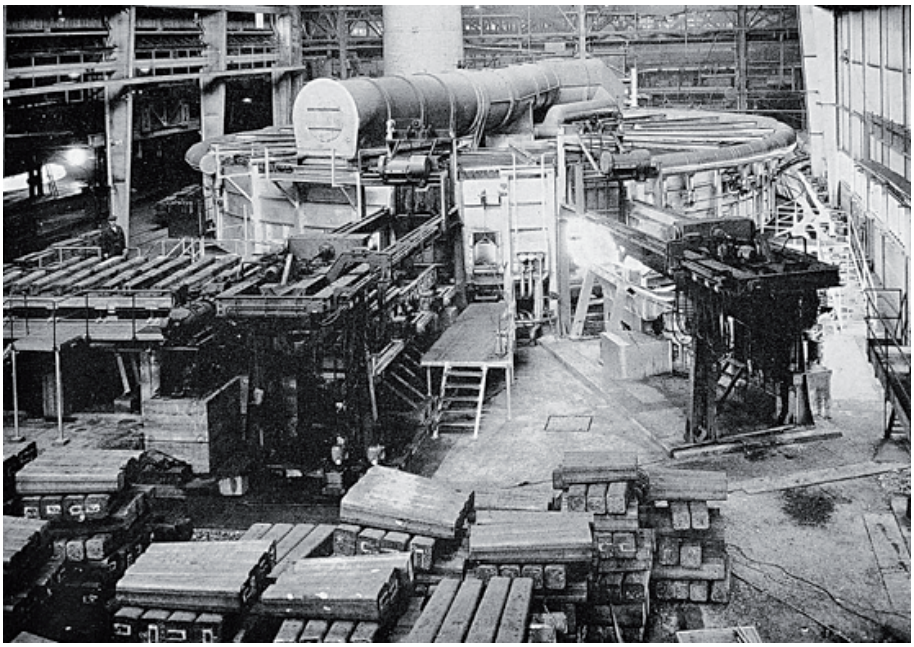
	1955	1964	1975
Vizcaya	131.934	178.694	193.966
País Vasco	266.800	377.467	435.291
Fuente: Renta Nacional de España 1955-75. Banco de Bilbao. Citado por COCINB (1977).			

La población del área metropolitana de Bilbao se duplicó entre 1950 y 1970 (405.000 habitantes en la primera fecha y 816.000 en la segunda). Las ciudades industriales (Basauri, Galdakao, Etxebarri, Barakaldo, Sestao, Portugalete y Santurce) fueron los enclaves con mayor número de trabajadores inmigrantes y las tasas más altas de creci-

miento demográfico. Como se mencionaba anteriormente, la margen izquierda del río Nervión se constituyó en emplazamiento de la industria, las minas y las viviendas de la clase trabajadora, mientras que la margen derecha alojó primordialmente los hogares de las familias más ricas.

Según García Merino (1975), la mayor parte del territorio vacante de la margen izquierda había desaparecido antes de 1940. La industria asentada en el área bilbaína requería un alto consumo de suelo, por lo que los potenciales emplazamientos industriales de la margen izquierda del Nervión desaparecieron muy deprisa. Las nuevas plantas industriales que se crearon posteriormente agotaron el escaso espacio libre y el área se saturó por completo (García Merino, 1975). Fue entonces cuando la industria se trasladó a determinadas localizaciones de la margen derecha y comenzó a ocupar algunas de las áreas residenciales de la ciudad de Bilbao. De hecho, la ciudad fue el emplazamiento de algunos de los primeros grandes establecimientos industriales como Santa Ana de Bolueta o el astillero Euskalduna. Aun así, Bilbao nunca tuvo el carácter verdaderamente industrial de otras ciudades de la metrópoli como Barakaldo o Sestao. Las zonas industriales de la ciudad estaban situadas al lado del río, como Zorroza y Zorrozaurre, o de las instalaciones ferroviarias.

En 1943, el Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao intentó supuestamente reorganizar el espacio industrial del área metropolitana. Este plan, sin embargo, no puso ninguna traba a la implantación de grandes fábricas en cuanto a tamaño o posibles efectos perniciosos. Esa misma tolerancia afectó también a las fábricas pequeñas, que tampoco tuvieron que enfrentarse a ningún obstáculo de localización, pues, de hecho,



Horno industrial creado en Bilbao en 1964.

pudieron situarse prácticamente en todas partes, incluso dentro de los límites de las áreas residenciales existentes. A mediados de la década de los sesenta, como resulta fácil suponer, el área se hallaba prácticamente saturada entre las nuevas plantas y la ampliación de las que existían con anterioridad como General Eléctrica, Babcock Wilcox o Altos Hornos de Vizcaya.

Martín y Galaraga (1972, p. 77) destacaban la ausencia de planificación real en el área metropolitana bilbaína en una descripción que ponía el acento en la escasez de suelo industrial, la mezcla de industria y vivienda, la ausencia de un sistema efectivo de distribución de agua destinado a abastecer la zona, una imagen insalubre y un paisaje abarrotado y confuso. García Merino (1975) subrayaba la densidad y la concentración de actividad de la zona comparándola con otras áreas industriales españolas y llegaba a la conclusión de que no existía otra que se le aproximara en nivel de mezcla y aglomeración. En términos parecidos, Castillo y Rivas (1988) afirmaban que el deterioro medioambiental de Bilbao no era comparable a ningún otro en Europa y utilizaban la metáfora de "museo del horror" al comentar la imagen resultante de un posible paseo por la margen izquierda del río Nervión y su inquietante paisaje basado en una mezcla desordenada de carreteras, vías de ferrocarril, fábricas y áreas residenciales (Castillo y Rivas, 1988). En palabras de Juanjo Otamendi (jefe de Servicios de Información y Análisis Territorial de la Diputación Foral del Vizcaya –GP–):

> Se pueden ver áreas terriblemente marginales que son el producto de una degradación medioambiental increíble, tanto física como urbana. Este deterioro es el resultado de una lucha terrible por el suelo. Yo lo llamaría abuso territorial.

Sin embargo, a mediados de los años setenta, el proceso de desarrollo económico estaba tocando a su fin. En 1975, el último año del régimen franquista, el PIB español registró un incremento casi imperceptible y lo que se había dado en llamar "milagro económico español" desaparecía para siempre. Con la muerte de Franco, se legitimó el cambio político, al tiempo que el rey Juan Carlos se convertía en Jefe del Estado. Después de cuarenta años de dictadura, la democracia se restablecía en España.

3.2. La crisis

A mediados de los años setenta, la quiebra del modo de regulación fordista y los cambios económicos subsiguientes llevaron a la mayor parte de los países occidentales a adoptar medidas de reajuste como respuesta a la crisis económica. En España, sin embargo, se ignoraron las consecuencias inminentes de la intensificación del proceso de internacionalización de la producción y se consideró erróneamente que la producción nacional de acero no alcanzaba a cubrir la demanda española, estimada entonces en aproximadamente 20 millones de toneladas, muy por debajo de las cifras de producción de aquel momento. La falta de previsión llevó a construir una nueva factoría en el área mediterránea (Altos Hornos del Mediterráneo) que tuvo que ser desmantelada sólo unos pocos años después. Dentro del área metropolitana de Bilbao también se

creó un nuevo horno en Sestao, al tiempo que se ampliaba el astillero y otras fábricas de manufactura metálica básica.

El alcance de la inversión en industria pesada en España en un momento en el que el resto de Europa estaba ya adoptando medidas de reestructuración, pone de manifiesto la falta de percepción de la crisis económica mundial por parte del Gobierno español. España no puso en marcha ningún plan para hacer frente a la crisis porque simplemente no se esperaba que tal crisis se desencadenara. Algo parecido sucedió en Euskadi. El análisis de los problemas regionales realizado en los primeros años de la década de los setenta no hace sino subrayar su posición privilegiada, su potencialidad económica y su elevado nivel de vida en relación con el conjunto de España. No se vislumbra ningún intento de considerar posibles medidas de reestructuración económica. En aquel momento, algunas voces alertaban del peligro de concentrarse en exceso en un único tipo de industria, la industria pesada, que comportaba un muy elevado número de trabajadores y una ausencia total de diversificación, y advertían de que esa ausencia de diversificación causaría importantes problemas al País Vasco (COCINB, 1979). Pero esos comentarios, en general, fueron ignorados. Algo más tarde, el análisis económico comenzó a poner el acento en la transferencia de los sectores de bajo nivel tecnológico, como los predominantes en la industria vasca, hacia países en vías de industrialización (Doria *et al*, 1990), señalando a estos países como responsables de la pérdida del liderazgo industrial previo del País Vasco.

3.2.1. El alcance de la crisis

En definitiva, cuando la crisis llegó a España, lo que sucedió algo más tarde que en el resto de Europa (finales de los setenta y comienzos de los ochenta), el desmantelamiento industrial tuvo un coste mucho más elevado que el que hubiera podido tener si se hubiera previsto la situación. Todos los analistas económicos contemporáneos ilustran este descuido y el daño que causó en el País Vasco. Si España en su conjunto padeció las consecuencias de esta brecha temporal, sus efectos fueron más virulentos en el País Vasco por la importancia que en la región tenía la industria primaria que se perdió.

No fue hasta principios de los años ochenta cuando se alcanzó un acuerdo general sobre la necesidad de enfrentarse a la crisis. Sin embargo, en aquel momento la economía ya había sufrido un serio revés. El sector de la industria pesada se vino abajo: la producción de acero, hierro, la construcción de barcos y todos los subsectores asociados se vieron seriamente dañados. Consecuentemente, el empleo industrial sufrió un impacto irreversible creando un auténtico caos en el País Vasco por la estructura piramidal de su mercado laboral, en cuyo vértice se hallaba precisamente la industria de cabecera. Todo ello, además, sucedió en un espacio de tiempo muy breve. Entre 1979 y 1985, se perdió el 24% de todo el empleo industrial de la región vasca (94.766 puestos de trabajo) (CC OO, 1989a). Dentro de la industria, entre 1982 y 1986, la pérdida de empleo fue del 42,1% en construcción de barcos, 24,4% en ingeniería mecánica, 23,2% en industria de hierro y acero, 20,8% en otro material eléctrico, 16,1% en fundición y 13,9% en manufactura metálica.

Tabla 3.3. Evolución del empleo en el País Vasco (1979-1985)

	1979	1981	1983	1985
Agricultura	56.072	51.173	41.288	38.642
Industria y Construcción	392.313	339.530	315.649	297.547
Servicios	307.744	300.806	308.990	307.852
TOTAL	756.129	691.509	665.927	644.041
Fuente: Banco de Bilbao. Renta Nacional de España y su distribución provincial. Citado por CC OO (1989a).				

En términos relativos, la evolución del empleo en el País Vasco desde el comienzo de la industrialización hasta 1983 se puede observar en la Tabla 3.4., junto con el mismo indicador en España, Cataluña, la Región Valenciana, Asturias y Madrid. Entre 1973 y 1983, el País Vasco y Cataluña fueron las dos regiones más severamente afectadas por la pérdida de empleo industrial, siendo sus cifras mucho más elevadas que las de la media española. Aunque la tabla no lo registra, el incremento del empleo en el sector servicios fue más elevado en Cataluña que en el resto de España, pero en el País Vasco sucedió exactamente lo contrario.

Tabla 3.4. Evolución del empleo total e industrial. Porcentajes (1955-60/ 1960-73/ 1973-83)

	1955-60		1960-73		1973-83	
	Total	Industrial	Total	Industrial	Total	Industrial
España	2,78	7,14	9,55	24,07	-11,79	-19,05
País Vasco	10,62	13,43	27,24	39,36	-15,96	-27,80
Cataluña	7,34	8,70	33,42	38,70	-10,79	-24,17
Región Valenciana	1,48	4,20	17,94	61,27	-4,99	-10,75
Asturias	2,36	4,26	-3,11	-13,27	-13,24	-15,15
Madrid	16,12	22,18	46,56	32,36	-0,87	-13,92
Fuente: Renta Nacional de España. Banco de Bilbao. Citado en Castillo y Rivas (1988).						

En paralelo con este proceso de destrucción y pérdida de empleo, la tasa de paro muestra la gravedad de la situación en el contexto español en general y en el País Vasco en particular (Tabla 3.5.)

Como más arriba mencionamos, Vizcaya (aunque en parte también Guipúzcoa) basaba su economía exclusivamente en el sector metalúrgico, sobre todo en manufactura básica, fundición y producción de acero, transformación metálica, ingeniería mecánica y construcción de barcos. Vizcaya, concretamente, constituyó un buen ejemplo de las áreas que se caracterizan por su dependencia de un único sector o actividad económica. Velasco *et al* (1990, p. 72) subrayan a este respecto, cómo aunque a primera vista pueda parecer que la economía de estas áreas posee una cierta diversificación, en realidad, los sectores subsidiarios satisfacen únicamente las necesidades del principal, del cual dependen absolutamente. Ésta es la razón por la que en esta provincia encontramos

las secuelas más devastadoras de la crisis. Como señala Iñaki Uribarri (economista del sindicato Comisiones Obreras –CC OO–):

> Cuando se destruye el principal elemento, la estructura económica provincial colapsa totalmente. Los problemas, por tanto, no sólo se refieren a las elevadas cifras de pérdida de empleo en el sector de manufactura metálica, sino a las pérdidas subsiguientes del empleo que no podía mantenerse sin éste.

Tabla 3.5. Evolución de la tasa de desempleo

	1950	1973	1983	1986
España	1,62	2,7	17,3	21,5
País Vasco	0,16	1,0	20,0	24,6
Cataluña	0,82	1,5	19,3	21,6
Región Valenciana	1,12	2,5	17,0	19,8
Asturias	0,21	2,4	13,5	18,9
Madrid	5,98	3,4	17,6	20,5
Fuente: Castillo y Rivas (1988).				

Diego Moyano (concejal de Urbanismo de Baracaldo –AB–) también subrayaba este papel de la industria auxiliar:

> Los pequeños talleres que trabajaban para las grandes fábricas sufrieron incluso más el impacto de la crisis. La prosperidad del área desapareció. La gente se sintió desolada. No había salida a la crisis. No había solución.

Javier Maqueda (director de CEDEMI) utilizó la analogía del "efecto dominó" insistiendo en la misma idea, y José Antonio Calvo (SPRI) se expresaba en términos parecidos:

> Altos Hornos no era sólo Altos Hornos. Un montón de gente dependía de ellos. Cuando cerraron, la gente que trabajaba en pequeños talleres y empresas y cuya producción iba dirigida a ellos, a satisfacer su demanda, se sintió perdida. Su situación era incluso peor que la de los trabajadores de Altos Hornos, porque estos últimos pudieron acogerse a las regulaciones de empleo pero ellos no. La verdad es que fue todo muy triste.

La provincia de Vizcaya perdió el 16% de su empleo industrial en solo cuatro años (CC OO, 1989a), principalmente en la margen izquierda del Nervión. El gran tamaño de las fábricas vizcaínas (el 0,94% de las plantas empleaba al 31,55% de la fuerza de trabajo industrial en 1981 –Castillo y Rivas, 1988–) actuó como refuerzo de la crisis. José Antonio Calvo (SPRI), Pedro Hernández (Consejero de Desarrollo Económico de la Diputación Provincial –GP–), y José Félix Chomón (director de IBAE) coincidían en este punto.

> La industria que conocíamos había desaparecido. El tipo de empresa al que estábamos acostumbrados no volvería. Las nuevas empresas no necesitan tantos trabajadores. Lo que ahora predomina son empresas más pequeñas, mucho más tecnificadas, algo muy distinto a lo que conocíamos. En

esta misma área hemos visto, dentro del mismo sector industrial, el cambio de modelo: de Altos Hornos con más de 14.000 trabajadores al de la miniacería con 350. La producción de la nueva planta es algo más reducida que la de la antigua, pero en términos de trabajadores empleados, la diferencia es impresionante. Tenemos que hacer frente a este cambio radical. Ha pasado el tiempo en el que se podía esperar que una fábrica nueva creara empleo para 4.000 trabajadores (José Félix Chomón –IBAE–).

Altos Hornos tenía 12.000 trabajadores en 1979-80. Ahora la miniacería no llega a emplear a más de 300. Además de la crisis de las fábricas productoras de acero que habían sido la base de Vizcaya, los astilleros experimentan el mismo declive. Antes había 17 empresas de construcción de barcos en la ría, pero ya sólo quedan 2 (Pedro Hernández –GP–).

Como manifestación añadida de la crisis, el proceso inmigratorio que el País Vasco había registrado de forma constante desde el final de la Guerra Civil se invirtió y el número de habitantes comenzó a descender (Castillo, 1987). La crisis económica cambió los indicadores demográficos del área metropolitana de Bilbao, de forma que la tasa de inmigración que había alcanzado el 8,3 por mil entre 1971 y 1975, diez años después, entre 1981 y 1985, se estimaba en -6,8 por mil. En el mismo periodo, la tasa de fertilidad, 4,1 por mil, aparecía como una de las más bajas de Europa. La combinación de ambos factores llevó a que el área metropolitana perdiera 30.000 habitantes.

Sin embargo, los indicadores demográficos no se manifestaron de forma homogénea en el interior del área metropolitana. Los municipios predominantemente residenciales, situados principalmente en la margen derecha (Getxo, Leioa), siguieron creciendo y registraron tasas de paro por debajo de la media (Guardia *et al*, 1994), mientras que la emigración, el paro y todos los efectos negativos de la crisis se dejaron sentir de forma mucho más intensa en los municipios industriales situados, sobre todo, en la margen izquierda del río. Las principales fábricas como Altos Hornos o los astilleros Euskalduna desaparecieron y el territorio experimentó una dramática transformación tanto física como económica. El desempleo en algunas zonas de la margen izquierda llegó a alcanzar el 30%.

3.2.2. La respuesta

En la segunda mitad de los años ochenta todas las instancias de gobierno y administración pública del País Vasco se enfrentaron a la crisis. El Gobierno español desarrolló en la zona programas específicos basados principalmente en el intento de racionalizar el funcionamiento de las plantas manufactureras más grandes[2]. La recién creada Administración vasca también jugó un papel fundamental en el intento de contrarrestar el colapso general de la economía, concentrando sus esfuerzos sobre todo en las empresas medianas y pequeñas[3]. La actividad de las Diputaciones provinciales fue también muy intensa. Además de las iniciativas compartidas con la Administración vasca[4], las Diputaciones desarrollaron sus propios programas, a partir de distintas modalidades de subsidio a las empresas, exenciones fiscales y también en el ámbito de la formación,

2 Programas FPE (Fondos de Promoción de Empleo) y ZUR (Zonas de Urgente Reindustrialización).
3 Plan de Relanzamiento Excepcional (PRE).
4 Programa de Apoyo a la Inversión (PAI).

organización y planificación empresarial. La Diputación Foral de Vizcaya desarrolló, entre otros, el Plan de Actuación Económica – PAE– entre 1984 y 1987.

A este respecto, Uribarri (1993) ponía de relieve la efectividad de estas medidas en lo que concierne a la mejora de las condiciones de los trabajadores afectados por el cierre de las plantas pero al mismo tiempo afirmaba que las medidas destinadas a generar actividad industrial habían sido un completo fracaso: "Ni el Gobierno central que se centró en la industria básica, ni la Administración vasca, que intentó racionalizar las empresas de tamaño mediano y pequeño, fueron capaces de regenerar el tejido industrial" (Uribarri, 1993, p.3).

Según este mismo entrevistado (CC OO),

> El verdadero objetivo [de las medidas] fue ayudar a morir a las plantas manufactureras, toda vez que su viabilidad se consideraba prácticamente imposible, sobre todo en lo que respecta a la producción de acero y la construcción de barcos. Por otra parte, el intento de fomentar la fusión de pequeñas empresas para hacerlas más competitivas tuvo también poco éxito, en parte por la escasa propensión al asociacionismo de los empresarios vascos (en lo que el grupo Mondragón constituye una excepción). Las fusiones no condujeron a la creación de grupos industriales sólidos, por lo que el principal resultado de los programas fue un cierre menos problemático de las fábricas más vulnerables.

Velasco *et al* (1990) criticaban a este respecto la falta de coordinación institucional de las instituciones vascas y la poca efectividad de las medidas de racionalización. Según CC OO (1989), el problema fundamental de la puesta en marcha de estas medidas de racionalización fue la ausencia de objetivos claros, tal vez porque la crisis fue inesperada y nadie estaba preparado para hacer frente a la magnitud de los problemas que llevó aparejada.

Otra crítica importante, en este sentido, fue la dependencia total del sector privado para la puesta en marcha de estas medidas y la ausencia de una estrategia clara de desarrollo regional. Los programas de racionalización se hallaban dirigidos a solucionar la difícil situación a la que las empresas vascas tenían que hacer frente, y en ese sentido, el Gobierno vasco se situó en un segundo plano. Según Velasco (1993), no hubo ninguna estrategia pública clara sino más bien un reparto indiscriminado de fondos por parte tanto de la Administración regional como de las Diputaciones. Se dejó todo en manos de los empresarios afectados por la crisis, suponiendo que su impulso se dirigiría a la búsqueda de lo mejor para la región (CC OO, 1989b). Según Uribarri (1993), el sector privado recibió un apoyo indiscutible porque se confió en que crearía nueva industria y empleo, y lo que sucedió fue que el capital vasco abandonó la incierta esfera industrial y buscó actividades mucho más especulativas de las que obtener beneficios más sustanciosos (CC OO, 1989b). La Administración Pública, desde este punto de vista, se limitó a poco más que subsidiar el proceso de liberación de capital en beneficio de los empresarios afectados por la crisis económica.

Entre 1984 y 1987, la pérdida de puestos de trabajo en la industria se incrementó enormemente. Exceptuando el sector de gas, electricidad y agua, todos perdieron empleo, registrándose las cifras más altas en el sector del metal y en el de material de transporte, con un descenso del 22% (Tabla 3.6.). Las oportunidades de empleo des-

cendieron, sobre todo para los trabajadores no cualificados, y el poco trabajo que se creó fue destinado, sobre todo, a trabajadores jóvenes cualificados, con un alto nivel de formación (Castillo, 1989).

Tabla 3.6. Evolución del empleo industrial en el País Vasco (1984-1987)

	Evolución del empleo (%)
Gas, electricidad, agua	2,3
Sector del metal	-21,5
Industria no metálica	-6,1
Química	-11,3
Construcción metálica	-6,3
Productos metálicos	-8,1
Maquinaria	-10,5
Ingeniería eléctrica	-5,1
Material de transporte	-21,5
Comida	-3,1
Ropa, calzado	-14,6
Madera, muebles	-16,3
Papel, imprenta	-10,9
Caucho, plástico	-6,6
Industria total	**-11,1**

Fuente: Eustat. Datos industriales. Citado por Doria *et al* (1990).

3.2.3. Una cierta recuperación

Sin embargo, en la segunda mitad de la década de los ochenta, se registraron tasas positivas de crecimiento económico en el País Vasco, aunque el desempleo no descendería hasta 1987. En aquel momento, se creyó que el incremento de productividad del sector industrial, tras las medidas de racionalización puestas en marcha, habían surtido efecto como motor del crecimiento de la economía vasca. Se crearon 32.700 puestos de trabajo entre 1986 y 1989 y la economía registró un crecimiento del 1,5% anual. Entre 1984 y 1987 el sector servicios experimentó un crecimiento del 2%, aunque como afirman Doria *et al* (1990), éste se debió principalmente al incremento de la Administración Pública, el sector educativo y la sanidad pública. La tasa de paro general descendió al 16,9% en 1989, pero la que mide el desempleo femenino todavía ascendía al 28,2% y la de los jóvenes al 42,6% (Doria *et al*, 1990).

En paralelo con las tendencias globales derivadas de la reestructuración general de la fuerza de trabajo, un nuevo modelo de empleo vio la luz en el País Vasco. Sólo el 24,1%

de los trabajadores empleados después de 1985, con trabajo en 1989, correspondía al sector industrial; el 17,3% de los trabajadores nunca había tenido un trabajo permanente y los empleos temporales comenzaban a constituir la norma para un número creciente de trabajadores vascos, sobre todo mujeres y jóvenes (DTSS, 1990).

Según DTSS (1990), las provincias vascas experimentaron procesos diferentes. La mayor parte del empleo se creó en Vitoria, San Sebastián y el Alto Deba, mientras que a otras zonas como al área metropolitana de Bilbao les sucedió lo contrario y registraron cifras muy altas de paro. La margen izquierda del Nervión (Portugalete, Santurce y Sestao) constituyen un buen ejemplo de esta situación, con tasas del 24,3% de paro que incluso fueron más altas en Barakaldo (26,7%), aunque algo más bajas en la ciudad de Bilbao (22,5%). En otras palabras, las viejas áreas industriales habían perdido su capacidad de actuar como motor económico de la región vasca.

Pero, además, esa mejora pasajera no significó, de ninguna forma, la superación de la crisis industrial. Los indicadores económicos publicados a finales de los ochenta ilustran lo que podríamos denominar un cierto espejismo de recuperación económica que en realidad no había tenido lugar. A finales de los años noventa, el supuesto periodo expansivo había tocado a su fin. La tasa de crecimiento del País Vasco disminuyó, como lo hizo igualmente el ritmo de la economía española en su conjunto y los mismos problemas volvieron a plantearse, lo que puso de manifiesto el carácter engañoso de la recuperación previa (Uribarri, 1993).

Tabla 3.7. Evolución del empleo y el desempleo en el País Vasco (último trimestre de cada año). (Miles de efectivos)

	Empleo					Desempleo
	Primario	Industria	Construcción	Servicios	Total empleo	
1986	28,7	255,0	48,2	373,3	705,2	186,0
1987	32,0	245,4	52,5	383,1	713,0	189,7
1988	28,1	248,0	53,9	372,7	702,7	185,3
1989	22,7	267,8	58,5	389,9	738,9	150,4
1990	24,2	253,8	61,7	410,1	749,8	142,2
1991	25,6	255,3	62,2	414,3	757,4	160,6
1992	22,2	235,3	57,3	406,8	721,6	197,2

Fuente: Eustat. Citado por Velasco (1993).

A finales de 1992, el sector industrial todavía suponía el 41% del empleo vasco a pesar de la disminución registrada entre 1975 y esa fecha. El sector servicios había aumentado un 40% (Uribarri, 1993), aunque en aquel momento no mostraba gran solidez. De hecho, Velasco (1994) afirma que el modesto proceso de terciarización que el País Vasco experimentó en los ochenta también podría ser interpretado como la otra cara del declive industrial. A pesar de que en aquel momento cabía encontrar algún vestigio de diversificación en el sector electrónico y la industria auxiliar aeronáutica, la economía vasca producía lo mismo que antes del comienzo de la crisis, mostrando

una notable incapacidad para desarrollar verdaderas políticas de innovación productiva (Velasco, 1993).

En 1993, la tasa de paro alcanzó un nivel sin precedentes, casi el 25% (Velasco, 1994), al tiempo que el empleo industrial experimentó una caída del 11%. Los datos revelaban también que en el País Vasco había al menos 21.200 familias en las cuales ninguno de sus miembros tenía trabajo (Velasco, 1994). Como afirma Velasco (1993), en 1991 el País Vasco fue considerado por el Parlamento Europeo una de las cuatro regiones industriales en declive cuya situación podía experimentar incluso un mayor deterioro en el futuro.

En Vizcaya, la tasa de desempleo ascendió hasta el 23,3% en 1992, al tiempo que el empleo industrial registró la tasa más baja de su historia con sólo 107.600 empleos, el 58% de la cifra correspondiente a 1975. La economía vizcaína no había sido capaz de desarrollar una secuencia productiva del sector del metal hacia formas más sofisticadas de transformación ni tampoco había sabido aprovechar las ventajas de la acumulación de capital de los años precedentes para diversificar la estructura productiva.

María Soledad Esteban (profesora de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco –UPV–) señalaba:

> Nos hallábamos al comienzo de una situación muy dramática: desempleo, destrucción del tejido industrial y escasa capacidad para generar nueva industria y nuevos servicios. Ahora, en cambio, las instituciones, las empresas, los movimientos sociales y las organizaciones de voluntariado, todos, sabemos que hay que hacer algo que hasta ahora no se ha hecho.

3.2.4. Otras dimensiones del declive

Además de las altas tasas de desempleo, la desindustrialización había dejado en Bilbao una herencia de grandes trazas de suelo industrial abandonado que generaban imágenes escalofriantes y una desmoralización generalizada. El declive económico se acompañó, de hecho, de un inmenso deterioro físico, a lo que se unía además otro amplio espectro de problemas que José Félix Chomón (IBAE) resumía de la siguiente forma:

> Sabemos cuáles son los problemas: la crisis industrial, la ausencia de desarrollo económico en el área, la cuestión medioambiental, el desastre urbano y la incertidumbre demográfica. En términos de empleo potencial nuestra gente no está muy bien preparada. No se ajusta a lo que actualmente requieren las empresas. Éstos son los problemas a los que nos enfrentamos.

Como más arriba se explicaba, la ausencia de planificación territorial efectiva en el periodo de la industrialización había producido la versión más extrema de lo que puede llegar a ser un paisaje físico confuso y caótico. El abandono generalizado de las instalaciones industriales causado por la crisis añadió a todo ello los problemas de contaminación que hasta ese momento habían sido considerados el subproducto insoslayable de la industrialización. Según Roberto Velasco (profesor de Economía de la Universidad del País Vasco –UPV–):

> Llevamos más de un siglo sin ningún tipo de regulación medioambiental. Sabemos que nuestro suelo y nuestro subsuelo están seriamente contaminados. No son sólo las toneladas de ese polvo tóxico llamado lindane, sino que también hay contaminación en las zonas de producción de acero. Tendremos que limpiar todo el territorio.

Sin embargo, a este respecto, el comentario más expresivo procede de José Félix Chomón (IBAE):

> El problema no es sólo el suelo industrial contaminado, también nuestra agua está contaminada, al igual que el aire. Existen muchos problemas relacionados con el deterioro del entorno, de un entorno que está lleno de escombros. Tampoco podemos olvidarnos de los problemas derivados de las antiguas minas. A veces, dando un paseo, no sabemos si estamos en Bilbao, en Marte o en Júpiter.

Además de la contaminación, el abandono de las instalaciones industriales constituía la otra cara de la degeneración física y su indiscutible impacto visual. Según José Félix Chomón (IBAE), las ruinas industriales frenaban, además, cualquier intento de revitalización del área dada la escasez de espacio disponible para establecer nueva actividad:

> Tenemos una escasez tremenda de suelo industrial. Si viene una empresa y pregunta dónde situarse, no tenemos nada que ofrecer.

Jesús Mari Erquicia (Departamento de Ordenación del Territorio del Gobierno vasco –GV–) se expresaba en términos similares:

> Hay montones de chatarra industrial. El Gobierno Vasco concede ayudas financieras a los propietarios de suelo una vez que se deciden a derribar los edificios abandonados. Uno de nuestros principales problemas es que los inversores piensan que no hay suelo disponible para establecer una empresa nueva en el territorio. Piensan en el territorio como algo saturado, aunque lo único que haya sean ruinas industriales. Una gran parte del área metropolitana se halla infrautilizada. Tenemos que demoler los viejos edificios para disponer de nuevo suelo y transformarlo en polígonos industriales. Tenemos que superar el impacto negativo del abandono industrial porque si no, no regeneraremos el área.

En el mismo sentido, José Antonio Calvo (SPRI) manifestaba la depresión que le invadía cuando miraba el paisaje, y Javier Maqueda (CEDEMI) ponía el siguiente ejemplo:

> Yo no hablaría de abandono industrial sino más bien de Hiroshima. Cuando paseas alrededor, parece que acaba de explotar una bomba.

Había, sin embargo, otros problemas que no siempre aparecían de forma explícita, a pesar de su contribución clara al sentimiento generalizado de decadencia. Para una buena parte del pueblo vasco, la industria había sido en el pasado un rasgo distintivo de su identidad. Los vascos siempre se sintieron muy orgullosos de su industria, frente a la imagen comercial de la Región Valenciana, o a la identificación de Madrid con la Administración del Estado. A los bilbaínos, este orgullo les había dado fama, dentro del

Baracaldo. Ruina industrial.

Estado español, de un poco arrogantes. Según María Soledad Esteban (UPV), esta actitud arrogante actuaba también en contra de la recuperación de Bilbao:

> [...] También creo que existe una falsa cultura, una falsa idea acerca de los problemas a los que se enfrenta el área de Bilbao. Esta falsa idea tiene lugar en el ámbito ideológico. Por una parte, nadie cree que Bilbao vaya a cambiar, que vayamos a superar la crisis. La atmósfera es muy pesimista. Me refiero a esa idea de que los políticos no paran de hablar pero ninguno hace nada. La gente cree que la situación está empeorando. Sin embargo, por otra parte, está ese estúpido sentimiento bilbainista que proviene del pasado, esa idea de que "somos los mejores". Esta ideología ambivalente es en cierto modo peligrosa porque si, por una parte, tenemos que adoptar medidas muy drásticas para remontar la crisis, por la otra, esto va a resultar muy difícil si no aceptamos que realmente nos encontramos en una situación muy mala.

El poderoso pasado industrial simbolizado por el gran tamaño de las fábricas de Bilbao había generado también una cultura del trabajo muy especial. Esto añadía otro elemento al impacto de la crisis porque esa cultura industrial sindicalista, en el nuevo contexto, se percibe como un freno a la inversión potencial futura. Como mencionamos anteriormente, el gran tamaño de las plantas fabriles de las viejas áreas industriales como el Bilbao metropolitano había potenciado una importante tradición de lucha sindical. Los altos niveles de afiliación sindical facilitaron la creación de estructuras defensivas muy poderosas que desplegaron una enérgica actividad de oposición a la reestructuración económica. Roberto Velasco (UPV) aludía a esa respuesta, generalizando su extensión a las áreas de vieja industria, cuando hacía referencia a la contundente actividad de la clase trabajadora contra el cierre industrial:

> Estos conflictos sociales originados por la crisis industrial son muy parecidos a los que tuvieron lugar en todas las regiones industriales europeas. De hecho, son comparables a la huelga de mineros británicos [1984-1985].

El hecho, por otra parte, de que en el País Vasco el paro hubiera sido un fenómeno desconocido en el pasado más reciente había hecho reaccionar a los trabajadores de forma muy violenta ante los cierres de fábricas. Eduardo Portero (asesor del concejal

de Planificación Urbana del Ayuntamiento Bilbao –AYB–) ilustra este punto, utilizando el ejemplo del cierre de Euskalduna:

> Cuando los astilleros Euskalduna cerraron, un montón de trabajadores quedaron en paro. La factoría daba trabajo a entre 3.000 y 4.000 trabajadores. Cuando se cerró, el puente de Deusto se convertía cada día en una auténtica batalla entre los trabajadores y la policía. Todo el mundo conocía las consecuencias negativas de ese cierre.

Por otra parte, ese modelo de gran fábrica predominante en Bilbao había producido también un tipo especial de trabajador, más dependiente que el de otros entornos. José Antonio Calvo (SPRI), Juanjo Otamendi (GP), José Félix Chomón (IBAE), María Soledad Esteban (UPV) y José Miguel Artaza (presidente de SPRI-LUR) coincidían en este punto. Según José Félix Chomón (IBAE):

> Hemos sido víctimas de nuestra estructura industrial. Quiero decir que esas enormes fábricas produjeron un tipo de trabajador muy especial. Crearon una especie de cultura del empleado, de forma que mientras que los vascos de las otras dos provincias son más dinámicos, nuestra cultura emprendedora es inexistente.

Juanjo Otamendi (GP) comentaba también el "proyecto de vida entera" que Altos Hornos transmitía a sus trabajadores, lo que según José Miguel Artaza (SPRI-LUR) permitía observar las grandes diferencias existentes entre Vizcaya y Guipúzcoa a este respecto:

> La gente de Vizcaya tiene una idiosincrasia diferente. Se acostumbraron a trabajar en una gran fábrica. Empezaron a trabajar en la empresa a los catorce años y dejaron de hacerlo al jubilarse. Esta gente no desarrolló nunca sentido empresarial alguno. Sin embargo, esto no es así en Guipúzcoa. Allí, incluso los trabajadores de las grandes empresas ansían establecer su pequeño negocio tan pronto como sea posible. Ésta es la razón por la que hay muchas empresas pequeñas en Guipúzcoa, muchos talleres pequeños que pertenecen a dos, tres, cuatro o cinco trabajadores.

También José Antonio Calvo (SPRI) comentaba algo parecido, poniendo de relieve el diferente tamaño de las fábricas en las dos provincias:

> Dentro de Guipúzcoa, hay sitios en los que la tasa de desempleo es asombrosamente baja. La razón es la poderosa tradición de creación de pequeñas empresas y talleres que existe en Guipúzcoa. Cuando los trabajadores se quedan en paro, ponen en marcha un negocio inmediatamente.

María Soledad Esteban (UPV) también compartía esta opinión:

> Hace unos años participé en un plan de empleo. El área de Bilbao parecía un mundo totalmente diferente al de Guipúzcoa. En Guipúzcoa encontrabas gente que había pensado mucho sobre nuevas estrategias de empleo. Ellos se quejaban de no recibir suficiente apoyo, mientras que en Bilbao la gente era mucho más pasiva. Aunque fuera gratis, en Bilbao teníamos que "vender" el programa porque no querían participar. Afortunadamente, estas formas están comenzando a cambiar.

Juanjo Otamendi (GP) resultaba a este respecto especialmente expresivo:

> Todo el mundo comparte la idea de que el antiguo modelo económico se ha acabado. Todos sabemos que tenemos que encontrar unos "padres" nuevos. La gente echa de menos a su "padre". Nos sentimos huérfanos. El "padre" de nuestra gran familia, "Altos Hornos", se fue para siempre y nos sentimos como niños huérfanos y desamparados. Entre todos tenemos que buscar una solución.

3.2.5. La margen izquierda

Como anteriormente se mencionaba, la crisis había afectado al conjunto del área metropolitana de Bilbao, pero alcanzó su dimensión más dramática en la margen izquierda del río Nervión. Los datos muestran (ver tablas 3.8. y 3.9.) cómo el impacto del desempleo y del descenso demográfico fue mucho más intenso en los municipios industriales, la mayor parte de los cuales pertenece a esta área. José Antonio Calvo (SPRI) afirmaba, en este sentido, que la revitalización de la margen izquierda constituía el objetivo más difícil de conseguir, mientras que José Miguel Artaza (SPRI-LUR) constataba igualmente que no había otra área más deteriorada que ésta. En su opinión:

> El impacto físico de la pérdida de industria en áreas como Barakaldo o Sestao ha sido terrible. El alcance de los problemas de contaminación en estos municipios resulta difícil de creer. El río, en alguna de estas áreas, se halla completamente infectado.

Tabla 3.8. Evolución de la Población (1981-1986-1991). Margen Izquierda, Bilbao metropolitano y País Vasco

	1981	1986	1991
Municipios de la margen izquierda	268.218	259.974	249.789
Bilbao metropolitano	955.204	941.763	931.054
País Vasco	2.141.809	2.125.922	2.109.000
Fuente: Prieto y Ureta (1994).			

Tabla 3.9. Tasa de desempleo (1981-1986-1991). Margen Izquierda, Bilbao metropolitano y País Vasco

	1981	1986	1991
Municipios de la margen izquierda	23,8	28,3	24,0
Bilbao metropolitano	18,4	25,7	21,4
País Vasco	16,2	22,9	19,2
Fuente: MECSA, 1995 y Prieto y Ureta (1994).			

La margen izquierda alcanzó cotas de deterioro muy significativas, sobre todo si se la compara con la situación más favorable de la margen derecha. Según José Antonio Calvo (SPRI) y Roberto Velasco (UPV), la margen izquierda tenía la más elevada densidad de población de todo el País Vasco. Los datos de esta área, como indicaba

José Félix Chomón (IBAE), mostraban los porcentajes más reducidos de población con educación superior, muy por debajo del promedio del País Vasco. Roberto Velasco (UPV) constataba, igualmente, la presencia de tasas de paro mucho más altas que las ya preocupantes de la provincia de Vizcaya. Eduardo Portero (AYB) afirmaba que nadie quería vivir en un área tan deteriorada como la margen izquierda, sino al contrario, escapar de ella lo antes posible. Este mismo entrevistado ponía de manifiesto, al mismo tiempo, el carácter obrero de la zona que no por casualidad había sido la cuna del socialismo vizcaíno. Por ello, como apuntaba María Soledad Esteban (UPV), no resultaba sorprendente que fuera la zona en la que las organizaciones de parados se mostraban más activas. Además, la margen izquierda era también el entorno en el que la ausencia de cultura emprendedora, característica del área de Bilbao en su conjunto, manifestaba mayor dramatismo. Según José Antonio Calvo (SPRI):

> Hemos detectado una importante falta de espíritu empresarial en la margen izquierda que no tiene nada que ver con lo que sucede en otras zonas del País Vasco. Por supuesto que hay que tener en cuenta que la margen izquierda del río es un área muy problemática, incluso en términos de suelo disponible para establecer una empresa nueva.

Ante tal cúmulo de problemas, no resultó extraño que se llegara a un consenso sobre la necesidad de poner en marcha políticas específicas para revitalizar el área. La margen izquierda se consideraba una auténtica víctima, en un primer momento, de la prosperidad industrial y, después, del colapso económico. Según José Miguel Artaza (SPRI-LUR):

> Es preciso hacer algo para regenerar la margen izquierda. Se ha visto obligada a cargar con todas las consecuencias negativas del proceso de industrialización.

Juanjo Otamendi (GP) también se manifestaba de forma similar:

> En el pasado, cuando no teníamos problemas económicos, la margen izquierda era el área productiva. ¿Y qué es lo que ha recibido como recompensa? Degradación urbana, deterioro medioambiental, el impacto más agudo de la crisis, áreas residenciales insalubres, etc. Me parece que el intercambio ha sido muy injusto. Ha dado un montón y no ha recibido nada a cambio.

Javier Maqueda (CEDEMI) resumía la necesidad de poner en marcha medidas de regeneración en el área, en los siguientes términos:

> En esta área tenemos tasas de desempleo juvenil cercanas al 50%. En mi opinión, esto es como una bomba. Tenemos drogadictos, delincuencia juvenil, violencia y de todo. Además, en muchos casos, los que fueron trabajadores industriales han dejado de cobrar el subsidio de paro que proporcionaba la base de apoyo de familias enteras.

Esta última idea era también compartida por Pablo Otaola (gerente de Bilbao Ría 2000 –R2000–), quien también utilizó el término "bomba" para describir el alcance de los problemas de la margen izquierda. En su opinión, era preciso atajar los problemas muy rápidamente para que no emergiera en el área "otro" tipo de terrorismo.

3.2.6. Bilbao en un contexto más amplio

Además de los numerosos problemas internos, lo que en aquel momento se denominó "desplazamiento" del País Vasco en el contexto europeo constituía un problema añadido en el caso de Bilbao. Según Juanjo Otamendi (GP), la región estaba dejando progresivamente de pertenecer al grupo de áreas europeas más favorecidas por la inversión, ya que estos flujos tendían a concentrarse en las regiones del núcleo central europeo. Iñaki Uribarri (CC OO) se refería además a la menor importancia del País Vasco como destino de la inversión española:

> Si en el pasado el País Vasco solía considerarse un área muy atractiva para los inversores españoles, actualmente su posición en este *ranking* desciende continuamente. Madrid, Cataluña, Valencia y Navarra se consideran áreas mucho más atractivas.

En este sentido, Castillo (1987) manifestaba que, frente a otras áreas más prósperas de la economía española y también frente a los ejes europeos, el País Vasco y la economía cantábrica en su conjunto se habían visto desplazados del desarrollo futuro. En su opinión, las regiones más castigadas por el declive industrial se veían reemplazadas, como objeto de inversión, por otras áreas de estructura productiva más diversificada y más vinculada al sector servicios. El País Vasco, desde esta perspectiva, se veía relegado a la periferia, frente al rol de la zona mediterránea y de las regiones centrales europeas. El triángulo de prosperidad y crecimiento español de épocas pasadas formado por Barcelona, Bilbao y Madrid se sustituía, por tanto, por el conformado por la Región Valenciana, Cataluña, Zaragoza y Madrid. Precedo y Rodríguez (1989), utilizando datos censales, ilustraban asimismo cómo entre 1977 y 1986 el norte de España mostraba la dinámica demográfica más regresiva de todas las grandes áreas urbanas españolas, al tiempo que los ejes turísticos (Costa del Sol, Islas Baleares e Islas Canarias) experimentaban un muy significativo incremento de su población.

En esta misma línea, Roberto Velasco (UPV) lamentaba el hecho de que muchos empresarios vascos dejaran el País Vasco y trasladaran su inversión a otras regiones españolas más productivas:

> Ha habido ampliación de algunas empresas, pero en Rioja, no aquí. Si vas a las áreas industriales denominadas Cantabria I y Cantabria II en La Rioja, encontrarás montones de apellidos vascos por todas partes. Los empresarios no han ampliado sus empresas aquí, sino allí.

Sin embargo, incluso dentro del País Vasco, la provincia de Álava veía cómo aumentaba su importancia como destino inversor en detrimento de Bilbao. Existía, en este sentido, un consenso general en torno a lo difícil que resultaba competir con la excelente calidad del suelo industrial disponible y los precios más bajos del entorno alavés. José Miguel Artaza (SPRI-LUR) hacía especial hincapié en esta idea al afirmar que Vitoria, la capital de Álava, era la ciudad con más futuro del País Vasco, mientras que José Félix Chomón (IBAE) también afirmaba que Vitoria se había convertido en un destino de la inversión industrial más atractivo que el Bilbao metropolitano:

> Al visitar Vitoria, se pueden ver enormes extensiones de suelo barato y llano y además no contaminado. No tiene nada que ver con las condiciones del suelo del área metropolitana de Bilbao, donde hay que remover millones de metros cúbicos de suelo para conseguir un terreno un poco llano.

José Antonio Calvo (SPRI) utilizó también la comparación con el área alavesa al comentar la elevada densidad del área metropolitana de Bilbao y cómo ésta representaba un obstáculo muy significativo a la hora de intentar establecer nueva actividad en la zona. Igualmente, el menor precio del suelo industrial era percibido como causa muy importante de la predilección de los inversores, tal y como afirmaban Juanjo Otamendi (GP), Diego Moyano (AB) y José Félix Chomón (IBAE). Según este último:

> Si en Vitoria el precio del suelo industrial disponible es 4.000 pesetas [24 euros] por metro cuadrado, en el área metropolitana de Bilbao esta cifra sube hasta 25.000 [150 euros]. Si consideramos las ayudas y subsidios del Gobierno, todavía costaría 12.000 pesetas [72 euros] por metro cuadrado, o sea, que tenemos 12.000 frente a 4.000 [72 frente a 24 euros] en Vitoria. Esto hace que resulte muy difícil competir con Álava.

Tanto Jesús Mari Erquicia (GV) como Roberto Velasco (UPV) comentaban, además, como ventaja añadida de Vitoria frente a Bilbao, la presencia del Gobierno vasco en la primera, que inevitablemente se traducía en atracción de recursos económicos y humanos. Según Roberto Velasco (UPV):

> Vitoria es una ciudad muy bonita y muy bien organizada y tiene muchos equipamientos. Si añadimos esto al precio del suelo industrial, nos explicamos por qué muchas empresas buscan emplazamiento allí. Daewoo constituye un buen ejemplo a este respecto, como en el pasado fue Mercedes Benz.

De igual forma, Llorens y Larraya (1990) ponían de manifiesto cómo en virtud de su estatus como capital vasca y la lógica localización de la sede del Gobierno vasco allí, Vitoria se estaba convirtiendo en un centro de servicios muy importante en el que se expandía el empleo en el sector público y aumentaba su capacidad para atraer población. Todo ello llevaba a estos autores a concluir que el centro de la economía vasca se había desplazado definitivamente desde el área metropolitana de Bilbao hacia otras áreas, como el triángulo formado por La Llanada, el Alto Deba y el Duranguesado.

3.3. Problemas políticos

Los problemas a los que el País Vasco se enfrentaba en el ámbito político constituyen el núcleo principal de los rasgos específicos de Bilbao. Según la mayor parte de los entrevistados, si la crisis económica y el deterioro físico de la zona metropolitana bilbaína exigían respuesta inmediata, los obstáculos derivados de la ausencia de consenso político en torno a la acción constituían un problema decisivo para su revitalización. La unanimidad era prácticamente total en torno a este punto.

La complejidad extrema de la estructura de Gobierno vasco comporta la posibilidad de que estamentos gubernamentales temáticamente semejantes (en la Diputación, en las Consejerías) que deben trabajar en colaboración, están en manos de partidos políticos de signo opuesto. Con frecuencia esto ha desencadenado competencia en lugar

de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Ya en los años noventa, las dificultades a la hora de gobernar tras las elecciones se solventaron a través de la puesta en marcha de pactos tripartitos[5] mediante los cuales los distintos departamentos dentro de un mismo estamento gubernamental se distribuían entre responsables de los partidos políticos que compartían el poder. Según José Félix Chomón (IBAE):

> Nuestro principal problema es la disparidad política. Esta disparidad algunas veces lleva al bloqueo de proyectos fundamentales, cuando alguien interpreta que tales proyectos favorecerán más a otro partido político que al suyo.

María Soledad Esteban (UPV) compartía esta opinión:

> En el País Vasco siempre hemos padecido la competencia intensa entre los partidos políticos que, en la práctica, se traduce en una terrible carencia de coordinación institucional. Nadie quiere compartir sus responsabilidades. Es bastante frecuente que los alcaldes se peleen entre ellos. Cuando existe una propuesta de un nuevo proyecto, dependiendo de su carácter, o todos los alcaldes la quieren en su área o al contrario, ninguno permite tal proyecto dentro de sus límites municipales. Más concretamente, respecto al problema del área de Bilbao, la falta de coordinación institucional llega aún más lejos. Nadie sabe exactamente cuál es el rol de la Diputación provincial, del Gobierno vasco o de los ayuntamientos. Cuando hay un nuevo proyecto del Departamento de Planificación Urbana del Gobierno vasco, la sección correspondiente de la Diputación lo toma como una interferencia, aunque esto no significa en absoluto que sea la propia Diputación la que esté dispuesta a ponerlo en marcha.
>
> El principal problema es esa especie de visión territorializada que impide que las instituciones piensen en el País Vasco como un todo. Se diría que no hay capacidad para pensar sobre los proyectos prioritarios más importantes para la región, sino para Álava, Guipúzcoa o Vizcaya, y lo peor es que esto funciona igual según se desciende en los distintos niveles de gobierno. Éste es el estilo tradicional del Partido Nacionalista Vasco, pero también el de los otros partidos.

Según Pedro Hernández (GP):

> El hecho de que en cualquier acción institucional, en cualquier proyecto político, la obtención de consenso se convierta en el elemento principal, hace las cosas bastante complicadas. Sin embargo, está claro que sin consenso no es posible desarrollar ningún proyecto.

Para ilustrar la ausencia de auténtica voluntad de los políticos en solucionar los problemas, en contraposición a su deseo de protagonismo, Javier Maqueda (CEDEMI) hace referencia a la popular expresión "aparecer en la fotografía":

> La mayor parte del tiempo, el problema principal es la foto. Al estar el Gobierno vasco, la Diputación y los ayuntamientos, cada uno de ellos en manos de los tres partidos políticos, el problema fundamental se convierte en cómo aparecer en la fotografía.

---

5 Tras las elecciones de 1990, durante ocho meses, el Gobierno estuvo formado por tres partidos: Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna y Euskadiko Eskerra. En septiembre de 1991 se produjo una crisis de gobierno y se formó otro tripartito, que esta vez incluía al Partido Nacionalista Vasco, el Partido Socialista de Euskadi y Euskadiko Eskerra. Tras las elecciones de 1994, una nueva coalición formada por el Partido Nacionalista Vasco, el Partido Socialista de Euskadi (que en ese momento integraba también a Euskadiko Eskerra) y Eusko Alkartasuna.

La ausencia de un esfuerzo común para revitalizar el área metropolitana de Bilbao, según Juanjo Otamendi (GP), se hallaba directamente vinculada al comportamiento del Partido Nacionalista Vasco, por no ser el preferido por la mayor parte de la población de la margen izquierda:

> No me gustaría que se me malinterpretase, pero este tipo de nacionalismo [practicado por el Partido Nacionalista Vasco] basado en la etnicidad y el folklore no tiene cabida en un contexto en el que todo el mundo es inmigrante, donde el idioma ancestral no se utiliza porque nadie lo habla. Esta gente tiene su propia lengua y sus propios rasgos culturales. En un contexto como éste no puedes pretender que la identidad vasca sea la cuestión más importante.

Diego Moyano (AB) se expresaba igualmente en términos parecidos:

> No voy a ocultar el hecho de que existen muchas tensiones políticas. Esto es bastante lógico si tenemos en cuenta que el Partido Nacionalista Vasco no tiene mayoría en la margen izquierda.

Sin embargo, según Eduardo Portero (AYB), la responsabilidad del Partido Socialista no era pequeña en la ausencia de respuesta a los problemas de Bilbao:

> El Partido Socialista siempre ha tenido amplio respaldo en esta área, sobre todo en la margen izquierda. Pero a pesar de todo ese apoyo, el Partido Socialista ha hecho caso omiso a estos problemas. En mi opinión, esto es algo imperdonable.

Según Roberto Velasco (UPV) y Eduardo Leira (director de la empresa consultora de proyectos territoriales I3 Consultores –I3–), ni los socialistas ni los nacionalistas habían mostrado un interés auténtico en regenerar Bilbao. Según Roberto Velasco (UPV):

> El Partido Nacionalista Vasco ha puesto infinitos obstáculos a las nuevas iniciativas de mejora del área. Pero tampoco cabe afirmar algo muy diferente respecto al Partido Socialista.

En palabras de Eduardo Leira (I3):

> Las batallas internas entre las diferentes secciones de los distintos estamentos gubernamentales, que reflejan a su vez los espacios de poder del Partido Nacionalista Vasco y del Partido Socialista, amenazan seriamente cualquier proyecto de regeneración.

Lo verdaderamente nuevo, por tanto, no era la rivalidad entre partidos políticos sino el hecho de compartir poder. Según Eduardo Portero (AYB), éste era el problema fundamental a la hora de poner en marcha nuevos proyectos:

> Cuando sólo hay un partido político, todo parece más fácil. Sin embargo, cuando hay distintos estamentos gubernamentales con composiciones políticas diferentes, los problemas se multiplican y se hacen mucho más difíciles de manejar. Por ejemplo el Departamento de Planificación Urbana del Ayuntamiento de Bilbao está en manos del Partido Popular. En la Diputación, el departamento encargado de estos temas se halla en manos del Partido Socialista. Finalmente, en lo que respecta al Gobierno vasco, es Eusko Alkartasuna quien controla el departamento equivalente.

En resumen, como afirmaba Roberto Velasco (UPV):

> Hay una tensión especial en la política vasca. Existe también una profunda división entre nacionalistas y no nacionalistas. Hay todavía mucha gente que vota a Herri Batasuna. La sociedad

> vasca está completamente dividida. Al contrario de lo que sucedió en Cataluña con los Juegos Olímpicos, nosotros somos incapaces de poner en marcha un proyecto común. Cuando veíamos cómo los catalanes batallaban juntos para ser sede de los Juegos, pensábamos: "¡Qué maravilla!". Aquí todo el mundo piensa que nosotros no hubiéramos sido capaces de hacer eso.

Según algunos de los entrevistados, un problema añadido era la violencia política, que empeoraba aún más las cosas. Pablo Otaola (R2000) afirmaba que la situación en Bilbao mejoraría mucho cuando la violencia terminara, y Javier Maqueda (CEDEMI) y Pedro Hernández (GP) coincidían en que la violencia disuade a los inversores potenciales. Según el segundo:

> La violencia en este país es una carga muy pesada que no nos permite prosperar. Cuando hablas con alguien que quiere invertir en el País Vasco, ya sabes lo que siempre te va a preguntar: "Pero ¿hay violencia?". A mí me ha sucedido en Polonia, en Italia, en Inglaterra, en Estados Unidos. La violencia de ETA impide el desarrollo económico de nuestro país.

Finalmente, Roberto Velasco (UPV) resumía el desafío al que Bilbao se enfrentaba de la siguiente forma:

> El sentido común nos dice cuáles son nuestras debilidades: deterioro medioambiental, declive económico, instalaciones industriales abandonadas, caos urbano y fragmentación social y política. Éstos son los problemas a los que tendremos que enfrentarnos porque son los que impiden la regeneración del área.

3.4. Estrategias de regeneración

El colapso industrial y las distintas formas de declive asociadas a él constituyen el telón de fondo de las estrategias de regeneración utilizadas en Bilbao. Además, en este caso, como venimos comentando, a la tarea de superar un repertorio tan amplio de problemas hay que añadir los obstáculos derivados de las complejas y específicas dificultades políticas que son consecuencia en buena medida de la fragmentada estructura gubernamental que rige en el País Vasco. Lejos de generar un esfuerzo colectivo como hubiera sido deseable, las distintas medidas dirigidas a impulsar el área se enfrentaban al problema constante de la disparidad política, y ello a pesar de la existencia de un consenso generalizado en torno a la idea de que el País Vasco en su conjunto debía ser capaz de dar solución al problema de Bilbao.

3.4.1. Distintas aproximaciones

En el escenario bilbaíno confluyeron en los años noventa distintos proyectos. Por una parte, se puso en marcha el Plan Estratégico con el fin de establecer vínculos entre la política territorial y las políticas sectoriales, pero además se desarrolló otro conjunto de políticas territoriales de la mano de Bilbao Metrópoli 30 y Bilbao Ría 2000, las agencias que entraron en escena en aquel momento. Hizo su aparición, por otra parte, el Museo Guggenheim, aunque siguiendo una ruta algo diferente y ajena a la planificación. La mayor parte de estas iniciativas representaron ejercicios de renovación que gravitaban fundamentalmente en torno a la imagen y a las prácticas de *marketing* publicitario,

aunque también vio la luz otro tipo de programas que se distanciaron de este objetivo, como el Plan Interinstitucional para la Revitalización de la Margen Izquierda que parecía constituir un intento de regeneración más serio para la zona más deteriorada.

3.4.1.1. El Plan Estratégico para la Revitalización del Área Metropolitana de Bilbao

El Gobierno vasco inició en 1989 una serie de debates con el fin de adoptar medidas para la revitalización del área de Bilbao. Representantes de los distintos sectores económicos y de instituciones como la Cámara de Comercio, la Diputación provincial, la Autoridad Portuaria, entidades bancarias, consultorías, expertos economistas y planificadores se unieron por primera vez para analizar el declive urbano y las perspectivas de crecimiento de la zona. Como resultado de este debate, se encargó a Arthur Andersen Consulting el diseño de un plan para la revitalización del área metropolitana de Bilbao que comenzó a ponerse en marcha en 1992, entendiendo que la planificación estratégica había de ser la herramienta fundamental de regeneración económica (Rodríguez, 1996). Como en el caso de Glasgow, el Plan Estratégico se derivó del modelo DAFO de Harvard (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades). Según Cochrane (1991), como anteriormente se apuntaba, este modelo pone un especial énfasis en la necesidad de desarrollar planes de recuperación asociados a proyectos emblemáticos.

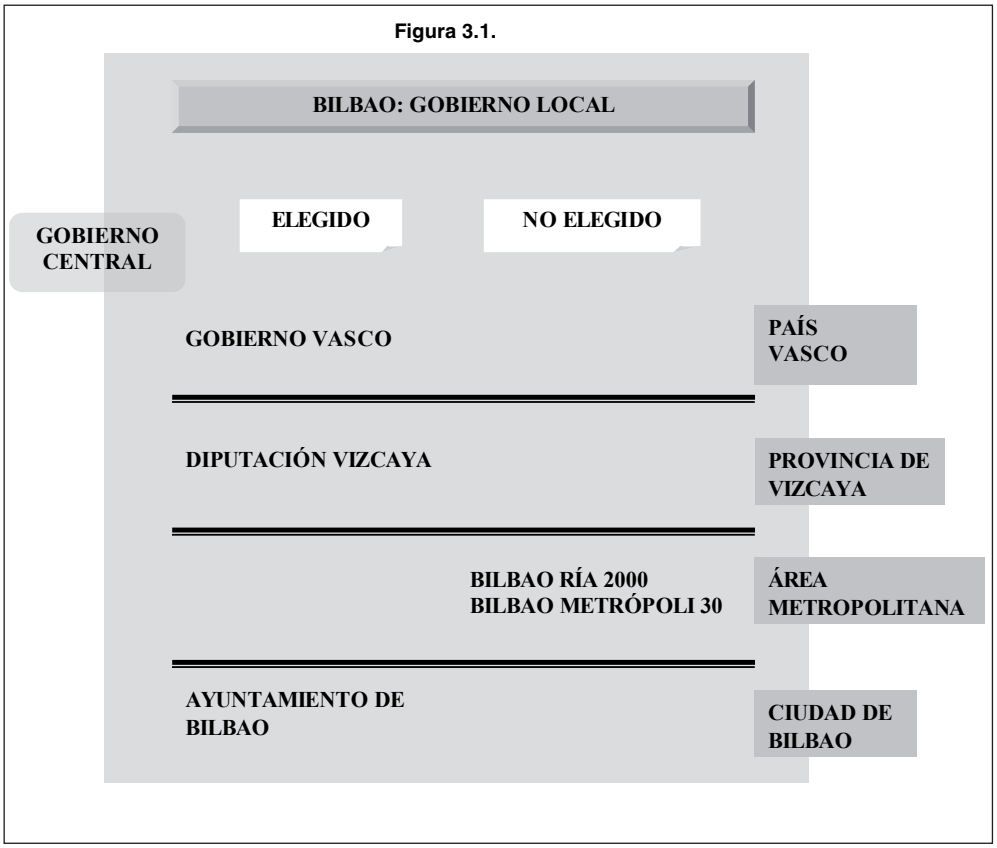
Eduardo Portero (AYB) y Diego Moyano (AB) coincidían en señalar que este nuevo plan fue producto del consenso general en torno a la necesidad de desarrollar nuevas políticas basadas en nuevos métodos, sobre la base de que había que rediseñar el área de Bilbao mirando hacia el futuro. En la misma línea discursiva que pone el acento en la exigencia de que las viejas áreas industriales se adapten a los nuevos contextos económicos, Diego Moyano (AB) afirmaba que los habitantes de la zona tenían que apostar por la modernización de la metrópolis y la revitalización de su base económica. Bilbao se enfrentaba, desde este punto de vista, al reto de remodelar su metrópolis y convertirla en un área moderna y competitiva plenamente preparada para su entrada en el nuevo siglo (BM30).

A finales de 1991 nació la asociación para la revitalización del área metropolitana de Bilbao, Bilbao Metrópoli 30. Según Rodríguez (1996), el objetivo de esta institución fue proporcionar el impulso para que se desarrollara el Plan Estratégico, uniendo acciones públicas y privadas en el esfuerzo común de revitalizar el área metropolitana de Bilbao. En 1994, Bilbao Metrópoli 30 agrupaba a más de 100 miembros, incluyendo instituciones locales y regionales, la Cámara de Comercio, las universidades, grandes empresas y organizaciones privadas.

El Plan Estratégico exploró las experiencias de otros países para encontrar ejemplos útiles de prácticas que pudieran ser aplicadas en Bilbao. Igual que en el caso de Glasgow, Baltimore fue uno de los modelos de referencia. Javier Font (responsable del Plan Estratégico de Bilbao Metrópoli 30 –M30–) afirmaba:

> En el diseño de la recuperación del área metropolitana de Bilbao nos hemos inspirado en los ejemplos de Pittsburgh y Baltimore, en Estados Unidos, porque en los últimos cuarenta años ambas ciudades experimentaron la transición de una economía basada en la industria hacia lo que

Figura 3.1.



> podríamos denominar una economía postindustrial. Me gusta referirme a este proceso como la llegada de la metrópolis del conocimiento, la metrópolis avanzada. Baltimore consiguió renovar completamente su área portuaria y Pittsburgh se concentró, sobre todo, en el centro de la ciudad. En esta última ciudad se construyó un área denominada el Triángulo de Oro, que a nosotros nos recuerda mucho a la de Abandoibarra [en Bilbao]. También estudiamos la experiencia de Glasgow, sobre todo en lo que concierne a la utilización de sus recursos culturales. Newcastle fue otro de nuestros estudios de caso. Aun así, nuestro modelo por excelencia fue Pittsburgh. Encontramos muchas similitudes entre Bilbao y Pittsburgh. Ambas habían tenido una importante tradición de industria pesada y ambas estaban interesadas en la diversificación de su base económica. Realmente hemos seguido la experiencia de Pittsburgh.

El Plan Estratégico identificó varios temas críticos o áreas de intervención, pero el documento en su conjunto gravitó en torno al intento de construcción de una nueva economía que, al igual que los modelos internacionales, se basara en el sector servicios. Eduardo Portero (AYB), de hecho, estaba plenamente convencido de este objetivo cuando afirmaba:

> La revitalización del área metropolitana de Bilbao se basa en el cambio de industria por una futura área de servicios. El momento álgido de la industria ha tocado a su fin y es posible vislumbrar

> ya una nueva ciudad de servicios. Estamos intentando construir un nuevo Bilbao como centro de negocios. Queremos que ésta sea un área de servicios en el año 2000.

Del mismo modo, Javier Font (M30) señalaba que Bilbao estaba intentando dar el gran salto hacia adelante. A pesar de la importancia tradicional de su cultura industrial, en su opinión, el área debía ser transformada en un entorno diferente en el que predominara la cultura del *software* o las tecnologías de la información.

Lo sucedido en Bilbao refleja, desde este punto de vista, ese intento generalizado de conversión de las ciudades en sede de empresas internacionales bajo el discurso, tantas veces repetido, que pone énfasis en la atracción de alta tecnología, ciencia y servicios financieros a partir de la transformación del espacio urbano. Es esa transformación la que hace de la ciudad un espacio idóneo para albergar esa mezcla de actividad que se supone que ha de proporcionar la base para el futuro de las viejas áreas industriales (Healey, 1990). Fácilmente reconocible en el contexto de este discurso, Javier Font (M30) celebraba el importante éxito que constituía para Bilbao el hecho de que hubiera sido la ciudad elegida para la localización de la sede del Instituto Europeo de Software (ESI), organización independiente que agrupa a importantes empresas europeas fabricantes y usuarias de *software*. En aras de la consecución de ese objetivo, la ciudad, según Javier Font (M30), se había visto obligada, para atraer al ESI, a presentar una oferta atractiva que incluyera una reducción importante de impuestos, ya que competía con otras ocho ciudades europeas, entre las que se contaban Bonn, Ginebra y Glasgow.

Por otra parte, Javier Font (M30) comentaba las acciones de Bilbao Metrópoli 30 para poner en marcha el Plan Estratégico, utilizando el ejemplo del proyecto Abandoibarra, que se explicará más adelante:

> Abandoibarra es la mayor oportunidad del área metropolitana de Bilbao. Tenemos que intentar transformar el área en un "bulevar del arte", un centro de cultura, entretenimiento, actividades terciarias y servicios avanzados. Tenemos que obtener de ella la mayor rentabilidad posible. El Museo Guggenheim tiene que servir para desarrollar industria cultural, como galerías de arte, editoras de CD-ROM y de libros de arte, ediciones de lujo, este tipo de cosas.

Fue en este contexto en el que se potenció la aparición de varios proyectos emblemáticos que se pusieron en manos de famosos arquitectos e ingenieros internacionales. Norman Foster diseñó las estaciones de metro de la ciudad, mientras que Santiago Calatrava se encargó del puente peatonal Uribitarte sobre el río Nervión y de la ampliación del aeropuerto, y Cesar Pelli del área de Abandoibarra. Frank Gehry, como resulta sabido, diseñó el nuevo Museo Guggenheim[6]. En este sentido, la transformación espacial se convirtió en elemento clave del intento de modificación del perfil económico del área, a través del cambio de imagen y la mejora de los recursos, toda vez que el antiguo uso del territorio se había quedado completamente obsoleto (BM30, 1992, p. 3). Como anteriormente se mencionaba, este objetivo ponía de manifiesto hasta qué punto el rediseño físico del espacio y la creación de nueva infraestructura se convertía en objetivo crucial de las zonas industriales en declive.

6 Como señala Rodríguez (2007), con el paso del tiempo, se incorporaron otros "arquitectos estrella" (Isozaki, Jean Nouvel, Ando, Hadid).

Sin embargo, el Plan Estratégico fue objeto de crítica por centrarse excesivamente en el sector servicios como base de la nueva economía bilbaína. Como señalaba María Soledad Esteban (UPV):

> El Plan Estratégico estaba imbuido de la idea de que los servicios eran el sector clave para la revitalización de la economía. Los documentos hablan tanto de servicios como de industria, pero el objetivo era que esta última fuera reemplazada por los servicios. Esto apareció continuamente en los periódicos. Algunas veces los proyectos resultaban ridículos. De hecho, recuerdo uno de ellos, sobre la isla de Zorrozaurre, que iba a ser transformada en el Manhattan de Bilbao. ¡Qué ridículo!

La posibilidad de poner en marcha de forma efectiva el Plan Estratégico suscitó bastante escepticismo, en parte por el tradicional divorcio que en España existe entre políticas territoriales (las que prestan especial atención al espacio y al territorio) y sectoriales (las que prestan atención al objeto que las define sin atender a los aspectos físicos). A pesar de sus defectos, como afirmaba María Soledad Esteban (UPV), el Plan Estratégico proponía al menos un esquema de revitalización que intentaba combatir la secular fragmentación de las políticas que se produce en España. Javier Font (M30) también señalaba este mérito y aludía a su propia institución, Bilbao Metrópoli 30, como la única instancia preocupada por este problema.

> Creo que uno de los principales activos de Bilbao Metrópoli 30 es su visión global del proceso de revitalización del área. Bilbao requería una percepción integral de su proceso de regeneración y nosotros estamos tratando de cubrir esa necesidad.

En otras palabras, aunque su contenido suscitó una cierta desaprobación, su enfoque generalista y comprehensivo se consideró muy positivo y el único medio de superar la tradicional segregación de políticas territoriales y sectoriales típica de nuestro país. Aun así, según Rodríguez (1996), el Plan Estratégico no consiguió nunca encontrar su lugar como instrumento de revitalización urbana. Incluso en el contexto de la retórica sobre los partenariados público-privados, Bilbao Metrópoli 30, la agencia que tenía en sus manos el desarrollo del plan, se hallaba bastante aislada de otras iniciativas e instituciones. Por tanto, sin poderes reconocidos y con capacidad ejecutiva limitada, el plan careció de mecanismos efectivos que aseguraran su puesta en marcha. Rodríguez (1996) afirma que el plan tampoco pudo recurrir a medios legales para enfrentarse a las decisiones que se oponían a sus propias propuestas, por lo que a menudo se convirtió en espectador pasivo de resoluciones que afectaban directamente al área metropolitana. Un ejemplo que ilustra este punto es la localización del Museo Guggenheim en Abandoibarra. A pesar de que uno de sus objetivos específicos era el desarrollo de instalaciones y servicios culturales, el plan no desempeñó ningún papel en la decisión en torno a la localización del museo. Tampoco respecto a otras decisiones como la expansión de las instalaciones del puerto y del aeropuerto, el sistema ferroviario de alta velocidad o el desarrollo urbanístico de la zona próxima al río. De hecho, todas esas decisiones se tomaron sin ninguna consideración hacia los objetivos del Plan Estratégico, que se vio, de este modo, desvinculado de la mayor parte de las iniciativas de planeamiento urbano.

3.4.1.2. Política territorial

Si por una parte, la jurisdicción sobre los planes que se desarrollan dentro de los límites municipales corresponde a los ayuntamientos, la aprobación en mayo de 1990 de la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco proporcionó un nuevo marco de planificación a partir del desarrollo de tres instrumentos de planeamiento nuevos: a) Directrices de Ordenación Territorial, b) Planes Territoriales Sectoriales y c) Planes Territoriales Parciales (Rodríguez, 1996). Bajo la forma del último de ellos, se elaboró una propuesta que incidía sobre el área metropolitana de Bilbao.

3.4.1.2.1. El Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano[7]

Los estudios preliminares del Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano contemplaban el futuro de Bilbao como exclusivamente dependiente de su renovación física. Con ecos de las afirmaciones de Healey (1990) sobre el discurso dominante y el énfasis en la transformación del espacio urbano para hacerlo susceptible de acoger nueva actividad económica, la principal propuesta del plan era la construcción de una carretera a lo largo del área metropolitana que, en palabras de sus autores, aseguraría la revitalización económica. El plan pretendía trascender la fragmentación de los planes municipales, pero según Rodríguez (1996), se centraba únicamente en especificaciones sobre uso del suelo, sistemas de transporte e infraestructuras físicas y adolecía de defectos tales como la ausencia de consideraciones de orden socioeconómico o de reflexión sobre posibles vías de integración con otras políticas, la desatención a los planes generales municipales y a otras propuestas metropolitanas de revitalización y la ausencia de mecanismos claros que posibilitaran su puesta en marcha.

En España, el planeamiento urbano da un tratamiento al espacio que tiene más que ver con su consideración como soporte físico o contenedor pasivo de funciones y actividades que con un entendimiento más amplio y plural que dé cabida a su carácter plural, diverso y dinámico (Rodríguez,1996). Aun así existía una cierta convergencia entre los entrevistados en torno a la idea de que las herramientas que proporciona la planificación territorial eran un buen procedimiento para superar la crisis sin necesidad de poner en marcha medidas de carácter más integral. Así se manifestaban algunos políticos, altos funcionarios o responsables de proyectos territoriales como Jesús Mari Erquicia (GV), Diego Moyano (AB), Juanjo Otamendi (GP), Pablo Otaola (R2000), Eduardo Portero (AYB) y Eduardo Leira (I3). Pero también pensaba de la misma forma Pedro Hernández (GP), a pesar de su condición de responsable de asuntos económicos (aunque anteriormente había sido consejero de Asuntos Territoriales). En su opinión:

> Esto [el estudio preparatorio del Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano] es la clave del desarrollo futuro. Este documento sienta las bases de la recuperación del área metropolitana de Bilbao. Es la herramienta crucial para construir el futuro. Los accesos a la ciudad y al área metropolitana están completamente congestionados, por lo que la nueva carretera, la denominada autopista de la ría, será el elemento esencial de Bilbao. Si somos capaces de salvar la distancia

7 El Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano fue aprobado definitivamente por Decreto del Gobierno Vasco 179/2006, de 26 de septiembre, siendo publicada dicha aprobación en el *Boletín Oficial* del País Vasco de 7 de noviembre de 2006.

existente entre ambas márgenes del río a través de la construcción de este eje longitudinal, también seremos capaces de recuperar las áreas industriales abandonadas. La inversión llegará sólo si regeneramos físicamente el viejo tejido manufacturero.

El argumento utilizado era el siguiente:

> La inversión llegará al área si cambiamos su imagen física. Una vez que esa inversión haya llegado, producirá riqueza y ésta, a su vez, creará nuevo empleo. Así la gente mejorará su nivel de vida, que en definitiva es lo que constituye nuestro principal objetivo. Estoy absolutamente seguro de que nuestro futuro, el futuro de nuestro territorio, depende de esta estrategia. Si la gente no entiende que nuestro futuro depende de este plan es que no han entendido nada. Ya sé que ésta no es mi responsabilidad política en este momento, pero aun así, lo repito continuamente. Si algún político no lo entiende así es que no es capaz de entender nada. Los que no ven que aunque hablemos de renovación física estamos hablando de economía, están completamente ciegos. Cuando construyes infraestructura nueva, esos elementos atraen nueva actividad económica. No queremos hacerlo por razones estéticas sino porque la regeneración económica vendrá espontáneamente a continuación. Éste es mi objetivo principal. Incluso diría algo más, yo no tengo otro objetivo. No provengo del campo de la arquitectura pero creo en la capacidad de la infraestructura de carreteras para transformar el territorio. A menudo repito que aunque todo esto suene a planificación urbana, en realidad es economía.

La mejora de las infraestructuras también era el principal objetivo, según Diego Moyano (AB):

> Vamos a adaptar la infraestructura para una futura metrópolis moderna. Nuestro reto es transformar la antigua división entre la ciudad y los otros municipios en una especie de continuo urbano. Por tanto, tenemos que mejorar la infraestructura de comunicación. Esto es lo que garantizará el nuevo espacio de servicios, que será nuestra principal actividad económica en el futuro, así como el nuevo paisaje de zonas verdes

Eduardo Portero (AYB) también pensaba que la infraestructura facilitaría el futuro uso del área del río como punto de encuentro, pero Eduardo Leira (I3) aún iba más lejos al enfatizar el papel de la infraestructura. Para este entrevistado las carreteras desempeñan el rol de pioneros, de elementos colonizadores de los nuevos territorios.

Como cabe observar, el Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano incorpora toda la retórica relacionada con los ejercicios de regeneración basados en el uso del suelo. Como explica Healey (1990, p. 99), el objetivo es conseguir crecimiento económico a partir de una infraestructura física y local adecuada al desarrollo de las nuevas formas de actividad económica que reemplazarán a la vieja industria manufacturera. Según Rodríguez (1996), sin embargo, a pesar de que el fomento del crecimiento económico y urbano es el objetivo último de las diferentes iniciativas territoriales, éste aparece, la mayor parte de las veces, bajo fórmulas de enunciación poco definidas. Se entiende que la recuperación económica será el resultado automático de la renovación física, por lo que muy a menudo se toman decisiones de gran calado sobre futuros usos del suelo, grandes desarrollos infraestructurales, zonas de comercio u oficinas o la creación de elementos emblemáticos sobre la base de una visión muy limitada de lo que suponen los procesos de reestructuración económica y crecimiento.

3.4.1.2.2. Un nuevo mecanismo territorial: Bilbao Ría 2000

Además de los planes derivados de la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco, en diciembre de 1992, el Gobierno español y las Administraciones vascas llegaron a un acuerdo para crear otra herramienta territorial: Bilbao Ría 2000. Esta agencia venía a ser la versión vasca de las Urban Development Corporation británicas (Rodríguez, 1996). Todas las instituciones implicadas en la recuperación del área de Bilbao (Gobierno central, Gobierno vasco, Diputación provincial, Ayuntamiento de Bilbao y Ayuntamiento de Barakaldo) se dieron cita en la creación de la agencia. La Administración central y las Administraciones vascas se repartieron la propiedad al 50%, aunque Bilbao Ría 2000 fue formalmente creada como una empresa privada. En la práctica viene a ser una agencia semipública cuyo propósito es la puesta en marcha de operaciones de renovación urbana en el área metropolitana de Bilbao.

Más específicamente, Bilbao Ría 2000 lleva a cabo operaciones inmobiliarias liberando suelo para nuevo uso y supervisando el desarrollo subsiguiente. De esta forma da paso a la inversión privada en áreas con enorme potencial e infraestructura de primera clase (BR2000). Según Rodríguez (1996), aunque las operaciones que ejecuta Bilbao Ría 2000 se llevan a cabo a través de procedimientos de planeamiento estandarizados, la agencia ostenta un enorme poder a la hora de desarrollarlas en términos de suelo y gestión de fondos públicos. En palabras de Pablo Otaola (R2000), la agencia resultó nueva en España pero no en otros países:

> Cuando transcurre algún tiempo te das cuenta de que nuestra agencia es exactamente lo mismo que existe en todas partes. Pueden ser más públicas o más privadas, algunas veces se hallan en manos del Estado, algunas veces en las del Ayuntamiento. Puede ser una agencia, un partenariado o un consorcio. A veces desarrollan un frente de agua, otras veces infraestructura ferroviaria o áreas industriales. Aunque hay cinco o seis elementos que pueden variar continuamente, todas estas agencias son prácticamente iguales.

Según buena parte de los entrevistados (Jesús Mari Erquicia –GV–, María Soledad Esteban –UPV–, Pedro Hernández –PG– y Diego Moyano –AB–), la creación de Bilbao Ría 2000 fue un gran éxito. María Soledad Esteban (UPV) destacó el acuerdo entre el Gobierno central, el Gobierno vasco, la Diputación y el Ayuntamiento como primer paso para dar solución a la situación previa. Diego Moyano (AB) también subrayaba la efectividad de Bilbao Ría 2000 a la hora de coordinar instituciones, mientras que Pedro Hernández (GP) era incluso más entusiasta:

> Bilbao Ría 2000 es un gran invento, es como el punto de encuentro de todos los partidos políticos y las instituciones comprometidas con el desarrollo de Bilbao. Todos estamos muy contentos y el consenso se ha alcanzado bastante fácilmente. Incluso tras los cambios de Gobierno en el País Vasco, todos los partidos políticos hemos estado de acuerdo en que la agencia debía continuar.

Rodríguez (1996), no negaba la importancia de la coordinación como uno de los puntos fuertes de Bilbao Ría 2000, pero afirmaba que la preocupación más clara de la agencia había sido siempre la rentabilidad económica. Según esta autora, éste era el motivo por el cual Bilbao Ría 2000 se convirtió en objeto de crítica. La agencia intenta

ser eficiente en el uso de recursos y alcanzar la máxima autosuficiencia financiera para así minimizar la necesidad de inversión pública. Pero, en palabras de Rodríguez (1996), la agencia actúa como si sus intereses fueran privados, excepto por el hecho de que sus recursos de suelo y financiación son públicos. Son los fondos públicos los que asumen todo el riesgo para facilitar la rentabilidad subsiguiente al sector privado. No hay que olvidar, en este sentido, que las primeras fases de las operaciones de renovación urbana se caracterizan por la dualidad alto riesgo / baja rentabilidad y que la implicación del sector privado aparece después. Bilbao Ría 2000 lleva a cabo la preparación del suelo y la construcción de la infraestructura básica, con la esperanza de obtener rendimientos por la venta futura de ese suelo a los promotores privados. Roberto Velasco (UPV) lo expresaba de la siguiente forma:

> Las necesidades y demandas de la gente están muy lejos de constituir la preocupación principal de Bilbao Ría 2000 ya que la agencia, fundamentalmente, tiene que buscar recursos y financiación para desarrollar sus proyectos.

Aun así, mucho más significativas eran las palabras de Pablo Otaola, gerente de Bilbao Ría 2000, al describir el *modus operandi* de la agencia de la manera siguiente:

> Lo que hacemos aquí es vender y hasta ahora lo hemos hecho muy bien y con mucho éxito. Nosotros le decimos al promotor: "Mira, te doy suelo, te ayudo a conseguir el permiso de planeamiento y no tienes que preocuparte en absoluto. Lo que tú vas a hacer por tu parte es pagarme mucho por ese suelo". Todos están absolutamente interesados porque no tienen que pelear con el Ayuntamiento para conseguir el permiso de planeamiento.
>
> En Barakaldo hemos actuado como auténticos promotores inmobiliarios. Hemos dicho: "¿Cuánto necesitamos? ¿Dos mil viviendas?" Si hubiéramos tenido más dinero habríamos reducido el número de viviendas rentables. Podríamos decir que hemos sido auténticos promotores inmobiliarios aquí. De todas formas, también es verdad que 500 de esas 2.000 viviendas estarán protegidas y que por ese motivo se reducirá sustancialmente la rentabilidad. En todo caso, hay quien nos ve como especuladores por nuestros procedimientos de financiación.

Bilbao Ría 2000 ejemplifica otra versión de lo que Jessop (1996) describe como nuevas formas de intensificación de la competitividad. Haciendo uso del estilo emprendedor o empresarial, Bilbao Ría 2000 utiliza formas de actuación que tradicionalmente han sido vistas como distintivas del sector privado, a pesar del componente primordialmente público de la agencia.

3.4.1.2.2.1. Los proyectos de Bilbao Ría 2000

En un primer momento, la actividad de Bilbao Ría 2000 se centró en el desarrollo de dos áreas de la ciudad de Bilbao: Amézola y Abandoibarra aunque poco después asumió cuatro proyectos: Amézola, Variante Sur y Abandoibarra, dentro del municipio de Bilbao, y URBAN-Galindo, en Baracaldo, este último financiado en parte por el programa URBAN de la Comisión Europea.

El proyecto de Amézola implicó la reconversión de una estación infrautilizada a transporte urbano ferroviario de cercanías, en una operación que contemplaba también el soterramiento de las vías. El ámbito del proyecto fue muy extenso, casi 10

hectáreas, que recibieron uso residencial y de parque. En el proyecto Variante Sur, el objetivo fue transferir la línea de ferrocarril metropolitano de la margen izquierda del Nervión, que suponía una división de la zona de Abandoibarra, a la línea de Amézola. Según el procedimiento habitual de Bilbao Ría 2000, los beneficios obtenidos de la venta de suelo en Amézola y Abandoibarra debían cubrir la mayor parte de los costes, asegurando un nivel alto de autofinanciación (Rodríguez, 1996). De nuevo, el propio Pablo Otaola (R2000) ilustraba este punto:

> Tenemos pensado para Amézola una zona verde, un área verde de tamaño medio. Podría haber sido mayor, pero así es como es. Lo mismo cabe decir de los edificios de vivienda; podrían haber tenido menor altura, pero...

El proyecto de URBAN-Galindo incorporaba nueve operaciones, la mitad de las cuales debían ser financiadas por Bruselas en el marco del programa URBAN. Según Diego Moyano (AB), el proyecto no trataba sólo de recuperar suelo industrial sino que tenía también un componente social:

> De entre las nueve operaciones que componen el proyecto, algunas tienen el objetivo de paliar el desempleo y los problemas de formación que hay en Barakaldo. Junto con estos programas de formación, el proyecto promoverá obras de infraestructura como la nueva carretera longitudinal a lo largo de la ría.

Más concretamente:

> Se crearán dos áreas de actividad económica, una de las cuales alojará un parque temático de ocio. Quiero decir, ésta será un área centrada en actividades de entretenimiento y ocio con un importante componente educativo. Se crearán 300 puestos de trabajo. La segunda área, por su parte, acogerá un parque empresarial.

Sin embargo, para Pablo Otaola (R2000), el elemento social de URBAN-Galindo no estaba tan claro:

> Vamos a empezar a trabajar en Barakaldo. El proyecto tiene que ver con programas sociales y promoción económica, y la verdad es que siento un cierto rechazo a que nos impliquemos en esto. Honestamente, creo que yo no puedo trabajar en programas sociales. Me volvería loco. Yo no sé cómo hacer cosas tan diferentes al mismo tiempo. Me resulta demasiado complicado. Yo no sé nada de cuestiones sociales y por ello no me apetece nada involucrarme. En buena lógica, debería haber otra persona a cargo de este proyecto. Hay gente que sabe cómo hacer esto, como las agencias británicas hacen normalmente. Nosotros [el personal de Bilbao Ría 2000] somos arquitectos, ingenieros y economistas. No hay sociólogos ni psicólogos en nuestro equipo. No tenemos aquí ningún experto capaz de enfrentarse a problemas sociales que, por otra parte, son los auténticos problemas de Baracaldo.

A pesar de estas objeciones, dos años más tarde, en 1997, Bilbao Ría 2000 inició la puesta en marcha del proyecto de URBAN-Galindo. Según Pablo Otaola (R2000), este proyecto había causado un profundo impacto en el equipo de la agencia:

> Bilbao Ría 2000 empezó trabajando en el mundo del *glamour*, pero Barakaldo nos ha hecho ver el mundo real. Pero aun así, en Barakaldo, todavía me siento bastante cerca del mundo del *glamour*. Estamos planificando cosas muy bonitas sin acercarnos a los problemas reales a los que actualmente se enfrenta Barakaldo.

3.4.1.2.2.2. Abandoibarra

Abandoibarra fue sin duda alguna el proyecto que actuó como punta de lanza de Bilbao Ría 2000. Según uno de los folletos de propaganda (BR2000), trescientos mil metros cuadrados en el centro de Bilbao, al lado del río, proporcionarían espacio para servicios, oficinas, comercio, hoteles y áreas de esparcimiento y vivienda. Cien mil metros cuadrados se convertirían en áreas recreativas en las riberas de un río limpio. Nuevos senderos peatonales y un largo paseo a lo largo de la ribera del río rodearían el área de Abandoibarra. Gracias a su emplazamiento privilegiado, a la importancia del equipamiento cultural del área circundante –incluyendo el nuevo Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna– y la actividad económica que se alojaría en el área, Abandoibarra se convertiría en el símbolo de la recuperación de la ciudad y en proyecto emblemático del nuevo Bilbao.

Abandoibarra era también un producto con perfil de alto diseño, como demuestra el hecho de que dos arquitectos internacionalmente aclamados tomaran parte en el desarrollo de propuestas para esta área, como anteriormente se indicaba. Las directrices de la zona fueron obra de Cesar Pelli, mientras que el Museo Guggenheim constituyó la obra magna de Frank Gehry. Supuestamente, Abandoibarra era también el principal elemento en el marco de la consecución de una nueva imagen de la ciudad, que se iba a convertir, además, en un emplazamiento atractivo de servicios avanzados, sobre todo banca y seguros, alta tecnología y comercio especializado (González, 1993). Como subrayaba Javier Font (M30):

> Tenemos que atraer aquí centros de decisión utilizando como señuelo nuestras ventajas impositivas. Tenemos que atraer inversión extranjera. Sabemos que las sedes de las empresas multinacionales más poderosas no van a instalarse aquí, pero otras empresas de rango medio sí podrían hacerlo. Por ejemplo, empresas nuevas de países emergentes como Corea o Malaysia, que están estableciéndose en Europa, podrían establecer aquí su sede sureuropea. Abandoibarra tiene categoría para alojar este tipo de empresas.

Sin embargo, en opinión de Zulaika (1997), la apelación a las necesidades de la economía postindustrial era sólo una excusa para convocar a las grandes figuras de la arquitectura internacional. Abandoibarra, según este autor, constituye un buen ejemplo de la arquitectura como espectáculo, un proceso que normalmente implica una cuantiosa inversión pública en edificios ostentosos y proyectos emblemáticos que siempre acaban en manos de arquitectos "estrella".

La supuesta exclusividad del área de Abandoibarra llevó a algunos entrevistados a utilizar un lenguaje especial al referirse a ella. Si Javier Font (M30) llamaba a Abandoibarra proyecto estrella de Bilbao, para Pedro Hernández (GP) era el motor del proceso de revitalización bilbaíno, al tiempo que Pablo Otaola (R2000) lo etiquetaba como la joya

de Bilbao. Del mismo modo, Eduardo Portero (AYB) subrayaba cómo Abandoibarra era el proyecto más emblemático de Bilbao y el que relanzaría la ciudad hacia el mercado internacional. Pedro Hernández (GP) incluso iba más lejos:

> Abandoibarra es nuestra seña de identidad, el espejo y la etiqueta de futuro de Bilbao y de Vizcaya. Es realmente importante. El Museo Guggenheim, por una parte, y el Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna, por otra, además de oficinas, viviendas, todo... Va a ser maravilloso.

Desde una perspectiva mucho más irónica, Rodríguez (1996) también denominaba a Abandoibarra la "joya de la corona" de la regeneración urbana de la ciudad, arquetipo del Bilbao postindustrial, innovador, competitivo y postmoderno. Según esta autora, Abandoibarra era un proyecto clásico de frente de agua que incorporaba en el corazón de la ciudad un uso mixto del suelo con destino a servicios avanzados, vivienda de alto nivel, zona comercial y cultural e infraestructura de entretenimiento.

A pesar de la impresionante campaña de *marketing* publicitario, la propuesta para el área de Abandoibarra fue cuestionada incluso cuando el Museo Guggenheim ya había abierto sus puertas y el Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna estaba a punto de hacerlo. Según Jesús Mari Erquicia (GV), la oposición al proyecto tenía dos dimensiones: diseño y uso del suelo. Una línea de protesta se apoyaba en la alteración de las directrices originales de Pelli, que habían sido transformadas para obtener mayor rentabilidad del proyecto. La otra fuente de descontento recogía una cierta negativa a la implantación de un centro comercial en una zona tan céntrica. Esta última fue liderada por los comerciantes de Bilbao, aunque suscitó debate sobre el proyecto en su conjunto. Según Pablo Otaola (R2000):

> No sé lo que va a suceder. El museo se abre en octubre y el Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna está muy avanzado, y ahora se cuestiona ampliamente el diseño en su conjunto. Creen que el área comercial debe ser más pequeña.

Al entrevistar a Pablo Otaola (R2000) en 1995, hizo hincapié en lo mucho que le habría gustado llevar a cabo el proyecto con una densidad menor y en cómo la agencia tuvo que desechar esta idea en aras de la obtención de una zona verde de mayor tamaño. Sin embargo, en 1997, había cambiado de opinión:

> La gente rechaza el centro comercial, pero eso no es todo. Actualmente la oposición al proyecto agrupa a arquitectos, comerciantes, ciudadanos, mucha gente. Algunos rechazan todo el proyecto. Yo lo defiendo, aunque entiendo que el centro comercial podría ser problemático. Algunos se quejan de la alta densidad. Creen que la zona verde debería ser más grande de lo que es. Yo antes compartía esta idea, pero he cambiado de opinión después de ver un montón de proyectos similares en todo el mundo. Antes miraba estas cosas desde una perspectiva medioambientalista, y eso me hacía sentirme bastante mal. Ahora, sin embargo, creo que todo es más complicado. Nadie piensa en Abandoibarra desde un punto de vista global. En mi opinión, no tiene ningún sentido crear aquí una zona verde más grande.

En contraposición a este último punto de vista, Eduardo Portero (AYB) pensaba que la razón por la que los bilbaínos querían un área verde de mayor tamaño en Abandoibarra era la dureza de la ciudad y su ausencia de parques, y Roberto Velasco (UPV) también apuntaba en una dirección semejante:

> Nosotros, la gente de Bilbao, nos sentimos amenazados. Resulta que nos amenazan con la construcción de una densa pantalla de edificios porque Bilbao Ría 2000 necesita el dinero para invertir en otros proyectos. Precisamente ahora que ya podíamos ver la otra margen de la ría, lo que es estupendo, porque nuestra vista siempre ha estado muy limitada por las montañas. No se puede castigar así a la ciudad. Si lo hacen será un error imperdonable.

También se plantearon dudas sobre el espacio de oficinas que se iba a crear en Abandoibarra, dada la sobreoferta existente en aquel momento. Según Javier Font (M30), aunque las viviendas se venderían muy fácilmente, las oficinas iban a requerir mucha más publicidad. Jesús Mari Erquicia (GV) mostraba coincidencia en este punto, mientras que Eduardo Portero (AYB) señalaba:

> Bilbao está lleno de oficinas. Quiero decir que paseando por aquí se puede ver la inmensa cantidad de oficinas que se alquilan. A lo mejor, lo que pretenden es concentrar todas las oficinas de Bilbao en esta área.

Más allá de los conflictos derivados de los desacuerdos en torno a algunas de las características de la propuesta, se percibía igualmente un cierto rechazo al autoritarismo con el que se conducía la agencia. Según Rodríguez (1996), Abandoibarra ilustraba muy claramente las dudas que Bilbao Ría 2000 suscitaba en torno a la privatización del planeamiento, la ausencia de mecanismos políticos de rendición de cuentas y su excesiva concentración en la rentabilidad económica. Como ejemplo del distanciamiento de los ciudadanos respecto a la toma de decisiones en Abandoibarra, Eduardo Portero (AYB) afirmaba que los bilbaínos, al principio, ni siquiera sabían dónde estaba Abandoibarra. De forma similar, Roberto Velasco (UPV) manifestaba que la oposición de los ciudadanos se debía al hecho de que todas las decisiones se habían tomado a puerta cerrada. Todo ello constituye uno de esos rasgos del desarrollo inmobiliario en el contexto de la venta de imagen que según Leitner y Garner (1992) subvierten y anulan los procesos democráticos.

El propio Pablo Otaola (R2000) vinculaba la oposición a la que en aquel momento se enfrentaba el proyecto con esa misma conducta:

> Yo no quería mostrar el proyecto, es decir, no quería explicar a los ciudadanos lo que queríamos hacer aquí. Quería que lo vieran cuando estuviera terminado. No lo quería hacer público. Y lo que pasó fue que cuando decidí hacerlo público, nadie sabía exactamente en qué consistía nuestro proyecto. Lo único que sabía la gente sobre el proyecto eran las críticas demagógicas que habían aparecido en el periódico.

Bilbao Ría 2000 no se mostraba partidaria de los procesos de participación ciudadana y así lo manifestaba su gerente, Pablo Otaola, a propósito de una campaña informativa anterior, relativa a otro proyecto:

> Aquello fue una campaña doble. Teóricamente, íbamos a explicar a la gente de Bilbao lo que íbamos a hacer en el área. Sin embargo, en la práctica, lo que queríamos era comprobar el estado de los edificios cercanos al proyecto para así evitar conflictos cuando empezáramos a trabajar. Me acuerdo de lo mucho que la gente se quejó cuando se estaba construyendo el metro. Mucha gente dijo que sus hogares se iban a ver afectados por la obra. Y yo no quería que esto volviera a suceder. Así que yo diría que se trataba, antes que ninguna otra cosa, de una campaña defensiva.

3.4.1.3. El Museo Guggenheim

Durante la ceremonia de apertura del Museo Guggenheim, José Antonio Ardanza, *lehendakari* del Gobierno vasco en la mayor parte de la década de los noventa, afirmaba que Bilbao, al limpiar su imagen, estaba convirtiendo el paisaje de viejas fábricas en futuro y progreso. Según el *lehendakari*, este proceso tenía lugar en el mismo escenario en el que el País Vasco había experimentado la revolución industrial, gracias a la cual la riqueza y la prosperidad habían llegado a la zona. La crisis industrial posterior había representado un duro mazazo, pero con acciones como la inauguración del museo, los vascos estaban consiguiendo revivir y mirar de nuevo al futuro (*El Mundo*, 1997; *El Correo* 1997a). Este mensaje se extendió por buena parte del mundo: el Museo Guggenheim, símbolo emblemático de la regeneración de Bilbao, iba a posibilitar que Bilbao superara la crisis y sentara las bases de una nueva economía.

Por su parte, el presidente de la Diputación Provincial, Josu Bergara, afirmaba que tras la inauguración del Museo Guggenheim se hallaban cuatro objetivos implícitos: 1) superar la crisis económica, 2) establecer un área cultural de primera clase, 3) regenerar el área de Bilbao y 4) emprender la modernización del área metropolitana de Bilbao como corazón socioeconómico del País Vasco (*El Mundo*, 1997). Por tanto, más allá de su rol cultural, el Museo Guggenheim estaba desde el principio destinado a convertirse en el estímulo de la regeneración urbana y económica de Bilbao. De hecho, tanto el diario *El País* (1997a) como el periódico económico *Cinco Días* (1997a) ponían de manifiesto en aquel momento cómo los argumentos para atraer el Museo Guggenheim a la ciudad partían de la necesidad de revitalizar económicamente el área de Bilbao. Más concretamente, como cita Zulaika (1997, p. 291), se pensaba que más allá de la proyección internacional del país, el museo actuaba como una especie de "mecanismo de desarrollo estratégico en la sociedad global", amplificando las oportunidades económicas y financieras de los vascos. "Necesitábamos un gran proyecto para diversificar nuestra economía", declaraba el presidente de la Diputación provincial, Josu Bergara, (Bergara, 1997).

La colección de arte moderno de la Fundación Guggenheim sería el hito que jalonaría la entrada de Bilbao en el nuevo milenio, cuando las márgenes de la ría contaran con un repertorio amplio de actividad de servicios y gran contenido cultural (*Cinco Días*, 1997b). De hecho, la frase "esto no es un gasto sino una inversión a largo plazo" constituía un lugar común en boca de los políticos vascos, a pesar de que incluso en aquel momento parecía desmedido hacer al museo totalmente responsable del proceso de recuperación de Bilbao (*El Correo*, 1997b). Como en el caso de Glasgow, el uso de la cultura y de los recursos culturales se convirtió igualmente en la supuesta piedra de toque de la obtención de beneficios económicos (Philo y Kearns, 1993).

Sin embargo, aunque revitalización y prosperidad fueron mensajes constantemente difundidos y repetidos, la ruta que siguió el Museo Guggenheim hasta llegar a Bilbao fue más bien incierta y estuvo llena de ambigüedades. La localización del Museo Guggenheim en Abandoibarra no fue fruto de la planificación sino más bien el resultado de varias coincidencias. De hecho, no se incluyó entre las medidas de carácter territorial ni tampoco formó parte del Plan Estratégico. Como Javier Font (M30) explicaba, en

tales planes y políticas sólo se recogía la conveniencia general de crear un museo de arte contemporáneo en el entorno bilbaíno.

Según Zulaika, autor del famoso y detallado estudio sobre el proceso *Crónica de una Seducción* (1997), todo empezó de forma muy distinta. Tal como narra este autor, los problemas financieros del Museo Guggenheim de Nueva York llevaron a Thomas Krens, economista y director de la Fundación Guggenheim, a adoptar el sistema de franquicia para revitalizar la situación crítica de la fundación, aunque tal fórmula no había sido nunca aplicada con anterioridad en el ámbito de las actividades culturales. El plan de Krens implicaba, por tanto, la construcción de un nuevo museo franquiciado en Europa, que podría utilizar el nombre y la identidad "Guggenheim". En Estados Unidos, en aquel momento, algunos sectores bautizaron la idea con el apelativo McGuggenheim por las semejanzas con la cadena de restaurantes MacDonald (Zulaika, 1997). Krens se basó en el funcionamiento de las empresas multinacionales para adaptarlo al terreno de los museos (Alonso,1997).

Con su proyecto bajo el brazo, Krens viajó a distintas ciudades. Según Zulaika (1997), corrió el rumor de que Boston, Venecia, Salzburgo, Viena, Osaka, Graz, Tokyo y Moscú habían rechazado la idea de Krens, y en España, Madrid, Sevilla, Salamanca y Santander habían hecho aparentemente lo mismo. Aunque parece que al principio Krens había considerado que la ciudad de Bilbao era un emplazamiento muy periférico, terminó aceptando la ciudad como destino de su futura franquicia. La obtención de apoyo generalizado para este proyecto por parte de los diferentes estamentos del Gobierno vasco fue un paso muy importante, ya que se tradujo en una amplia disponibilidad de fondos con destino a la operación. Por este motivo, Krens eligió Bilbao como opción principal para el nuevo museo (*Cinco Días*, 1997c).

Sin embargo, según distintas voces, las condiciones que impuso Krens a sus socios vascos fueron mucho más allá de cualquier negociación razonable (Fernández Galiano, 1997; Zulaika, 1997). El acuerdo que ambas partes firmaron en 1991 y que iba a durar un mínimo de 75 años suscitó gran oposición (*El País*, 1997b). El documento contemplaba el pago por la Administración vasca de una elevada cantidad de dinero a la Fundación Guggenheim sólo por utilizar su nombre. A ello había que añadir el total de gastos de la operación relacionados con el museo y su presupuesto de gasto ordinario, además de la mitad de los beneficios obtenidos de las ventas indirectas, con lo que la Fundación Guggenheim se aseguró el control de todos los aspectos económicos. Lo mismo sucedió con las decisiones relativas a la colección de arte (exposiciones, ventas o campañas de promoción) y hasta con la localización exacta en la que debía construirse el museo, todo lo cual sería responsabilidad de la Fundación (Zulaika, 1997). Krens decidió que el emplazamiento urbano para el nuevo equipamiento cultural sería Abandoibarra, a pesar de que en el País Vasco se había pensado, en un principio, en rehabilitar un edificio histórico con este fin. El acuerdo se juzgó, desde distintas perspectivas, como una rendición incondicional del Gobierno vasco al ilimitado poder de la Fundación Guggenheim (*Cinco Días*, 1997d). Algunos intelectuales y personajes sobresalientes del mundo de la cultura también criticaron el proyecto como faraónico (*El País*, 1997b). Desde el diario *El Correo* (1997b) se apeló a la necesidad de modificar algunas de las cláusulas

del acuerdo en el futuro inmediato, dada la naturaleza despótica de sus imposiciones, al tiempo que se exigía el abandono del secretismo que había presidido la negociación entre la Fundación Guggenheim y la Administración vasca, así como la ampliación de la capacidad de decisión de los vascos en la gestión futura del museo.

Según Fernández Galiano (1997) el acuerdo era un claro ejemplo de desequilibrio y descompensación que jugaba en contra de la Administración Vasca. Ésta, por su parte, según este autor, había dejado su política cultural en manos de un aventurero, dándole además apoyo y financiación institucional ilimitados que incluso se extendían a la posible cobertura de déficits financieros, lo que significaba una ingente cantidad de dinero anual, y todo ello para poder construir lo que Fernández Galiano denominaba un museo estadounidense franquiciado (Fernández Galiano, 1997).

En su pormenorizado estudio del proceso, Zulaika (1997) cita a *Flash Art*, una prestigiosa revista de arte italiana que en 1992 proclamó sin más que el Museo Guggenheim suponía un fraude al pueblo vasco. Comentando la estrategia expansiva de la Fundación Guggenheim, basada en la explotación de los países más débiles, esta publicación llegó incluso a decir que España y el País Vasco en particular se habían añadido a la lista de víctimas del Guggenheim. *Flash Art* consideraba muy difícil creer que el País Vasco se hubiera involucrado intencionadamente en la construcción del museo contemporáneo más caro del mundo, teniendo en cuenta los numerosos problemas económicos y políticos a los que el país se enfrentaba. En opinión de esta revista, el Guggenheim de Bilbao era la clase de museo que ni siquiera Estados Unidos se podía permitir.

Por todos estos motivos, la Consejería de Cultura del Gobierno vasco fue muy criticada. En 1992, los periódicos vascos denunciaban que el Guggenheim había acaparado el 80% del presupuesto público destinado a actividades culturales. Se estimaba que el coste de mantenimiento anual alcanzaría cifras elevadísimas, por lo que escritores, artistas, actores, periodistas y gente del mundo del cine fundaron la asociación Kultur Kezka expresando así su preocupación sobre la política cultural del Gobierno vasco. Al mismo tiempo, el arquitecto del Guggenheim, Frank Gehry, proclamaba que las administraciones vascas habían sido los mejores clientes que había tenido en su vida (Zulaika, 1997, p. 241).

Zulaika (1997, p. 143) resume con ironía el sentido último del acuerdo entre la Administración vasca y Krens. Según él, tanto la Diputación de Vizcaya como el Gobierno vasco iban a proporcionar una inmensa cantidad de dinero a la Fundación Guggenheim durante muchos años, pero como contrapartida, los vascos iban a recibir futuro, imagen, prestigio y milenio. Este autor se alinea en este sentido con la denuncia del rol de la nueva imagen urbana y de los mitos creados en torno a la revitalización de la ciudad (Goodwin, 1993).

Por otra parte, el inmenso atractivo del edificio y de su arquitectura, internacionalmente aclamada como insólita construcción de vidrio, piedra y titanio, es prácticamente unánime. Aun así, en aquel momento levantó algunas voces críticas, como la del famoso escultor vasco Jorge Oteiza, quien etiquetó al Guggenheim con el apelativo de "circo disneyvasco" (Zulaika, 1997, p. 278), o la de Fernández Galiano (1997), para quien el museo era menos un edificio que una gran escultura que recordaba los escenarios

efímeros de la arquitectura y el teatro. Por otra parte, el famoso crítico de arte Calvo Serraller (1997) afirmaba que el valor tradicional de los museos responde a su colección permanente, razón por la cual el Guggenheim no era un museo en toda la extensión de la palabra o lo era sólo desde un punto de vista virtual, dada la pobreza de su colección. Según Calvo Serraller (1997), los verdaderos museos debían ser fácilmente distinguibles de los edificios que los alojan, mientras que el valor del Guggenheim parecía residir únicamente en su arquitectura que, según este autor, era un producto con propósito decorativo y básicamente destinado a la promoción internacional (Calvo Serraller, 1997). En línea con estas afirmaciones, Zulaika (1997) señalaba a comienzos de 1997 que ningún miembro de las administraciones vascas sabía nada en aquel momento sobre la futura colección del museo porque todo estaba en manos de Krens. Fernández Galiano (1997) subrayaba, por su parte, la incertidumbre que gravitaba en torno al proyecto artístico del museo, dada la naturaleza oscura del acuerdo entre los vascos y la Fundación Guggenheim sobre la colección de arte. El diario *El Correo* (1997b) insistía también respecto a este punto en la necesidad de que las administraciones vascas anularan en el futuro un acuerdo tan injusto y asumieran la capacidad de tomar decisiones sobre la colección permanente o la compra de nuevas obras de arte. En opinión de este diario, resultaba imprescindible que se difundiera el precio pagado y el presupuesto negociado para la adquisición de nuevas piezas.

A pesar de un proceso de gestación lleno de duda e incertidumbre, la capacidad de atracción de visitantes del Museo Guggenheim desde su apertura resulta incuestionable. En su primer año de funcionamiento atrajo 1.300.000 vistantes, casi el triple de las previsiones y desde entonces consolidó una media anual cercana al millón de personas, de las que más del 80% procede de fuera de Euskadi (*El País*, 2007). El propio Calvo Serraller (*El País*, 2007), diez años después de la inauguración del museo, mantenía algunas reservas respecto a la colección propia y a la política de exposiciones temporales por la excesiva dependencia de la Fundación Guggenheim, pero afirmaba: *para quienes en su momento acogimos con más escepticismo el arranque del Guggenheim de Bilbao, hay que reconocer que esta primera década ha dado bastante más de sí de lo que entonces imaginábamos. Ahora bien, si hasta el momento el saldo ha sido francamente positivo, no hay que olvidar que lo decisivo comienza a partir de ahora, porque determinará si todo lo acaecido era una sólida base o sólo un deslumbrante y circunstancial artificio*.

3.4.1.4. Otras perspectivas

En febrero de 1997 un nuevo plan vio la luz en el escenario bilbaíno. En ese momento parecía haber un consenso general sobre la falta de efectividad de las distintas iniciativas sobre el área de Bilbao y especialmente sobre la margen izquierda que, a pesar de ser el área más deteriorada en todos los sentidos, no había recibido adecuada atención. Sin embargo, las razones para la aparición de este nuevo plan eran mucho más profundas, en la medida en que cuestionaba muchas de las ideas que hasta ese momento habían liderado las estrategias de regeneración de Bilbao.

3.4.1.4.1. La importancia de la industria

El debate teórico general de amplio alcance entre los economistas que sitúa a la industria frente al sector servicios, tiene su equivalente en el terreno de las discrepancias sobre la recuperación de Bilbao. Como anteriormente se mencionaba, Sayer y Walker (1992) subrayan que el término "servicios" se queda muy corto y resulta poco adecuado para designar la serie de cambios que tiene lugar en el contexto de la actividad económica. Cuando se sitúa el debate en el terreno del empleo, hallamos que, frecuentemente, los puestos de trabajo generados por el sector servicios requieren cualificaciones distintas a las de los trabajadores que perdieron su empleo en el sector industrial (Massey, 1994). Trasladando esta reflexión a la arena bilbaína, observamos que el empleo creado por el sector servicios a menudo no se contemplaba como verdadera solución a los problemas a los que se enfrentaba Bilbao. Como a continuación se pone de manifiesto, no sólo el empleo industrial se consideraba superior al del sector servicios en muchos aspectos, sino que además se pensaba que la industria debía jugar un rol estratégico en la generación de riqueza (por ejemplo, MacInnes, 1995; *The Economist*, 1994). Según Juanjo Otamendi (GP), tras una primera etapa en la que el objetivo de revitalización más importante parecía ser "la ciudad de servicios", se inició otro periodo:

> No debemos abandonar nuestra tradición como si se tratara de un traje viejo. Algunas partes de ese traje no nos sirven pero otras son todavía útiles. Si en el pasado reciente se multiplicaron las voces que decían que debíamos abrir nuevos senderos, ahora consideramos que nuestra herencia es también muy importante. Nuestro capital humano es increíble en terrenos como la ingeniería y la tecnología, y eso sin considerar el nivel de los trabajadores manuales. Todavía se puede observar el peso de la formación de esta gente, la forma en la que entienden los procesos industriales. Es algo que no puedes tirar como si se tratara de basura diciendo: "Lo que necesitamos son servicios". El arte moderno está muy bien, pero debe ocupar el puesto que merece. No puedes dejar atrás tu cultura tan fácilmente. La gente se da cuenta actualmente de que hay muchas cosas que debemos recuperar del pasado.

María Soledad Esteban (UPV) se expresaba de forma similar cuando hablaba sobre el dilema entre la industria y los servicios:

> En contraposición a la previa predisposición hacia el sector servicios, creo que ahora nos enfrentamos a los problemas desde una perspectiva mucho más realista. Poseemos un pasado industrial muy poderoso; por tanto, tomándolo como cimiento, debemos introducir nuevos sectores manufactureros y diversificar nuestra base industrial.

La influencia del poderoso pasado industrial también era puesta de manifiesto por José Miguel Artaza (SPRI-LUR):

> Bilbao posee una tradición industrial muy poderosa. Esta tradición debe cambiar porque ya no tenemos Altos Hornos, no tenemos La Naval y porque todos sabemos que este tipo de fábrica enorme no va a volver. Bilbao tiene que modernizarse, pero ¿por qué no puede ser un área industrial? Creo que esta área todavía puede basarse en la industria, aunque en un tipo de industria diferente.

Además, en su opinión, no había ninguna razón para imitar el modelo estadounidense en la regeneración urbana de Bilbao:

> Cuando escucho el tan cacareado ejemplo de Pittsburg siempre me sorprendo. Parece que hicieron cosas estupendas allí. Pero la situación económica de Pittsburgh es muy distinta a lo que tenemos en la margen izquierda. Esto no es Pittsburgh y tenemos que enfrentarnos a nuestros problemas de forma diferente.

José Antonio Calvo (SPRI) también enfatizaba este punto:

> Hubo un momento en el que el País Vasco parecía suspirar por los servicios. Esos servicios parecían ser mucho mejores y más limpios que la industria. Sin embargo, actualmente nos damos cuenta de que la base de la economía vasca tiene que ser la industria, aunque también se promueva el sector servicios. Sabemos que la importancia del sector servicios es creciente, pero también vemos que los servicios más avanzados siempre están vinculados a actividades manufactureras. No podría ser de otra forma. No debemos pasar de un punto de vista al otro; de ser un área industrial, vamos a crear jardines y espacios verdes. Si es así ¿de qué vive la gente?

Como efecto añadido, el énfasis en los servicios causaba una sobreoferta de suelo destinado a oficinas, tal como señalaban tanto Jesús Mari Erquicia (GV) como Juanjo Otamendi (GP). Según este ultimo, todos los proyectos territoriales estaban llenos de especificaciones de uso del suelo para oficinas:

> Cuando se planificaban nuevas vías de comunicación interna, aparecía espacio nuevo cuyo destino era… oficinas; cuando estaban planificando la regeneración de un área, el nuevo espacio era para... oficinas. A menudo me preguntaba si el País Vasco podría albergar tantas oficinas.

Pedro Hernández (GP) subrayaba igualmente que la industria es la clave de la generación de valor añadido:

> De otra forma, la única salida posible es crear montones de restaurantes y cafés. Si quieres empresas de consultoría y servicios que produzcan valor añadido necesitas basarlos en la industria.

El hecho de que la industria debía ser la clave del proceso de revitalización también estuvo en boca tanto de Jesús Mari Erquicia (GV) como de Jose Félix Chomón (IBAE). Según este último:

> Un centro industrial muy productivo puede sentar las bases de una ciudad de servicios, pero esto no funciona al revés. Una ciudad de servicios no crea riqueza, sólo la mueve.

Sin embargo, según Javier Font (M30), la oposición entre industria y servicios era fundamentalmente terminológica. Basándose en la ambigüedad del término "servicios", este entrevistado constataba cómo "software", por ejemplo, para algunas personas era industria, pero para otras se adscribía claramente al sector servicios. Sin embargo, este autor parecía pertenecer al grupo de personas que, como señala Massey (1988), contemplan con entusiasmo las economías de servicios, ya que repetidamente manifestaba que lo que realmente necesitaba Bilbao eran servicios avanzados:

> Si esperamos hasta que vuelva la industria de nuevo para atraer servicios avanzados, puede suceder que estemos esperando para nada. Sé que existe el riesgo de crear una oferta ficticia de servicios avanzados sin ningún vínculo con el tejido industrial, pero el intento de basar nuestro

> desarrollo económico exclusivamente en la industria es un suicidio. Esto sería como pretender vivir de la agricultura. Ese tiempo se acabó. ¿Cuál es el porcentaje de trabajadores industriales de Glasgow, por ejemplo? Alrededor del 14%.

En su opinión, los trabajadores de la industria, tendrían que terminar aceptando el tipo de empleos que según los analistas más escépticos (Massey, 1988) predomina en la economía de servicios, es decir, la industria hostelera y de *catering* y el trabajo eventual vinculado al sector turístico. De hecho, respecto al nuevo empleo potencial de Bilbao, su comentario fue el siguiente:

> No habrá nuevo empleo para los trabajadores industriales, ya que en el futuro la producción de acero o la construcción naval tendrá lugar en los países latinoamericanos, asiáticos o de Europa del Este, donde los costes del trabajo son más bajos que aquí. Después de estudiar otras experiencias internacionales como la de Pittsburg, hemos visto que los trabajadores industriales deben buscar trabajo en el área de los servicios personales, a pesar de que estos trabajadores desprecian, de alguna manera, ese tipo de trabajos. De hecho, en el pasado veíamos cómo los trabajadores industriales de aquí, cuando iban a la costa mediterránea de vacaciones, decían: "Yo nunca trabajaré en un restaurante". Sin embargo, éste es el tipo de trabajo que deben aceptar porque carecen de la cualificación personal que exige el empleo de alto valor añadido que queremos atraer a esta área.

Este autor sugería, además, que el nuevo énfasis en la industria en el área de la margen izquierda era producto de una cierta retórica:

> La gente de la margen izquierda no quiere perder su cultura industrial. Quizá ésta sea la razón por la que los políticos insisten en la industria. Aun así, existe un acuerdo institucional general en promover servicios avanzados. Si no, la industria no será lo suficientemente competitiva como para atraer nueva inversión.

La visión más opuesta a esta opinión proviene de Roberto Velasco (UPV), quien afirmaba literalmente que no podía parar de reír cuando escuchaba lo que se estaba diciendo sobre la atracción de servicios al área de Bilbao:

> No hablan de servicios comerciales, servicios de la Administración pública o servicios educativos. Hablan de la atracción de servicios de alto valor añadido. Dada la crisis industrial, esta idea simplemente carece de sentido. La prosperidad que el área metropolitana de Bilbao alcanzó en el pasado se debió a la industria. No debemos olvidar que la industria es todavía el sector económico que proporciona el más alto valor añadido, de forma que su productividad es, en general, también más alta que la de los servicios. Afortunadamente, creo que en este momento el *marketing* de los servicios está en declive. Ahora se dice que el área debe acoger empresas industriales modernas y limpias. Esto es lo que debe hacerse y, entonces, los servicios vendrán por añadidura.

El presidente de la asociación de ingenieros industriales de Bilbao, Agustín Iturriaga (Estrategia Empresarial, 1997), también se expresaba de esta forma cuando afirmaba que la clave para la resolución de los problemas del desempleo era la industria, ya que ésta funciona como verdadero motor de la economía. En su opinión, si el País Vasco no prestaba más atención a la industria, no habría ninguna oportunidad de conseguir un sector de servicios sano y próspero.

Javier Maqueda (CEDEMI) también apuntaba en la misma dirección, criticando sutilmente, además, el énfasis reciente en la imagen:

> ¿Era necesario construir el Guggenheim? Creo que sí lo era. ¿Necesitaba Bilbao el Palacio Euskalduna? Creo que sí. Sin embargo, también creo que la regeneración del tejido industrial era mucho más urgente que todas esas cosas. Existía un cierto clamor en la calle, sobre todo en la margen izquierda que decía: "Ya basta, ya está bien". Quiero decir que no se pueden utilizar los impuestos de todo el mundo para construir edificios faraónicos si al mismo tiempo te olvidas de lo que es más importante. Si tenemos un montón de empresas de servicios avanzados pero no tenemos ninguna actividad industrial, ¿para quién van a trabajar esas empresas?

Por tanto, tras la primera fase de énfasis en el sector servicios, la idea predominante algo más tarde apuntaba hacia el cambio y la diversificación del tejido industrial, como comentaban María Soledad Esteban (UPV) y José Félix Chomón (IBAE). Así, si un sector entraba en declive, los otros resistirían el impacto y asumirían los posibles despidos. La reducción del desempleo constituía el objetivo principal, con diferentes versiones que en todo caso subrayaban la necesidad de atraer inversión industrial hacia el área y fomentar un nuevo espíritu empresarial.

3.4.1.4.2. El Plan Interinstitucional para la revitalización de la margen izquierda

El 17 de febrero de 1997, el Gobierno central, el Gobierno vasco, la Diputación de Vizcaya y los ayuntamientos de ambas márgenes del río Nervión firmaron un acuerdo institucional para revitalizar el área de Bilbao. Un mes más tarde se constituyó CEDEMI (Centro de Desarrollo Empresarial de la Margen Izquierda), en parte financiado por el programa europeo URBAN, que preveía la creación de esta agencia en el municipio de Barakaldo. El Consejo de Dirección de CEDEMI estaba formado por los alcaldes de los municipios de la margen izquierda, el Gobierno vasco y la Diputación de Vizcaya. Todo ello, junto a la atracción de nueva inversión manufacturera y los programas de formación destinados a la población de la margen izquierda, se consideraban los medios más adecuados para solucionar el problema crítico del desempleo en el área.

Tras el acuerdo institucional se hallaba el consenso entre el Partido Socialista y el Partido Nacionalista Vasco, como señalaba José Félix Chomón (IBAE). Según José Miguel Artaza (SPRI-LUR) y José Antonio Calvo (SPRI), el acuerdo fue esencial después de años de fracaso en abordar los problemas de la margen izquierda. En opinión de Javier Maqueda (CEDEMI), los problemas hasta ese momento no se habían afrontado en su verdadera magnitud:

> ¿Qué necesitaba Bilbao? Un Palacio de Congresos, el Guggenheim, etc. Pero la gente de abajo pensaba: "Todas esas cosas están muy bien, pero nosotros necesitamos nuevo empleo, si no, no tendremos qué comer".

Consecuentemente, el nuevo plan no tenía muchos puntos convergentes con la estrategia previa, algo que remarcaba Javier Maqueda (CEDEMI), señalando además los riesgos de polarización social como algo a evitar en Bilbao:

> El Museo Guggenheim, el museo MOMA, los dos son impresionantes, pero también en Nueva York tienen barrios muy problemáticos como el Bronx. Esto no debe suceder en Vizcaya. No debemos permitir esas diferencias. Tenemos que concentrarnos en reducir la tasa de paro. Si no,

¿dónde van a trabajar los hijos de los trabajadores industriales despedidos? ¿En el Guggenheim, que sólo va a crear veinte nuevos empleos?

La financiación pública del Gobierno Vasco, la Diputación y el Gobierno central permitió la puesta en marcha de distintas medidas, todas ellas con el eje central de la atracción de industria hacia la zona. En este contexto, se consideró como objetivo de primer orden para la regeneración del área la disponibilidad de oferta de suelo para la localización de nuevas empresas. Como afirmaba José Félix Chomón (IBAE):

> Tenemos una tremenda escasez de suelo industrial. Si viene una empresa interesada en asentarse aquí, no tenemos nada que ofrecer. Por tanto, éste es actualmente nuestro objetivo primordial. No queremos perder ni una sola oportunidad de atraer una empresa al área. Tenemos que limpiar y preparar algunos espacios porque tenemos que ser capaces de dar salida a cualquier posible demanda. Tenemos que ser capaces de proporcionar nuevo suelo industrial.

Este problema llevó a la bonificación del coste del suelo industrial con una disminución a la mitad del precio vigente en aquel momento y con una notable reducción de impuestos. Las nuevas empresas recibirían además subsidios directos, según el número de puestos de trabajo que se comprometieran a crear. El procedimiento de localización de las empresas en el área funcionaría, como apunta Javier Maqueda (CEDEMI), de la siguiente manera:

> CEDEMI tiene una base de datos de disponibilidad de suelo y de fábricas en la margen izquierda. Cuando una empresa pregunta por una posible localización le buscamos los dos o tres emplazamientos más adecuados. Si la empresa rechaza esas posibilidades, le buscamos otra localización dentro del área. Si esa nueva alternativa tampoco le gusta, le pedimos al Gobierno vasco que nos proporcione otros posibles emplazamientos dentro del País Vasco. Queremos que la nueva inversión elija la margen izquierda, pero si eso no es posible, por lo menos tratamos de mantenerla dentro del País Vasco.

Según Diego Moyano (AB) y Javier Maqueda (CEDEMI), en julio de 1997 ocho empresas manufactureras se habían comprometido a asentarse en la margen izquierda del río Nervión. Javier Maqueda (CEDEMI) preveía en aquel momento que a finales del año 2000 se habrían creado alrededor de 100 pequeñas y medianas empresas que demandarían más de 5.000 nuevos empleos:

> Hablamos de proyectos nuevos reales. No estamos hablando de promesas. Tenemos ya los nombres de la gente interesada en invertir en el área. Si esas nuevas empresas impulsan la aparición de pequeños talleres que trabajen para ellas, se habrá creado nuevo empleo.

Otro objetivo del plan era la formación y a este respecto CEDEMI ponía el acento en la recuperación de viejos oficios como el de soldador. Javier Maqueda (CEDEMI) hacía hincapié en este punto:

> Creemos que hay demasiados gerentes a los que, después de todo, les cuesta encontrar trabajo. Nuestras universidades producen un montón de licenciados, pero no hace mucho hemos tenido la experiencia de una nueva empresa que se localizó en el área y demandaba soldadores. Bueno, pues sólo había cinco personas estudiando este oficio. La empresa tuvo que buscar soldadores

en Guipúzcoa. Si queremos reducir las cifras de paro aquí, no tiene ningún sentido traer gente de fuera para que ocupe los nuevos empleos. ¿Tendría esto algún sentido? Nuestro objetivo, por tanto, es solucionar este tipo de problemas.

A comienzos de 1997, como fruto de la asociación de los ayuntamientos, vio la luz en la margen izquierda una nueva agencia de desarrollo: IBAE (Asociación para el Desarrollo del Bajo Ibaizábal). El objetivo de esta nueva agencia parecía ser exactamente el mismo que el de CEDEMI, es decir, la revitalización de la industria y la formación de la población residente en la margen izquierda. Su director ejecutivo, José Félix Chomón, como el de CEDEMI, subrayaba la importancia de recuperar los viejos oficios para dar cobertura a la demanda de las empresas. Utilizando, como Javier Maqueda (CEDEMI), el ejemplo de la demanda de soldadores, José Félix Chomón (IBAE) enfatizaba la importancia de estos viejos oficios:

> Hay demasiados administrativos y oficinistas, pero nadie sabe cómo hacer un encofrado. Queremos crear un centro donde técnicos cualificados como soldadores y caldereros adquieran nivel internacional. Queremos que esta área se convierta en punto de referencia respecto a los oficios relacionados con los procesos del acero.

Sin embargo, José Félix Chomón (IBAE) no podía negar el solapamiento de objetivos entre las dos agencias:

> Sí, vemos que hay solapamiento aunque nosotros queremos dejar claro que aparecimos primero. Nuestros objetivos son promoción económica, promoción urbana y medioambiental y recursos humanos. Aparte pues, bueno, de lo que sería *marketing* de la comarca, promoción cultural, en fin, una serie de cosas, pero que yo creo que básicamente se pueden englobar en esos tres aspectos. La promoción medioambiental podría convertirse en nuestro objetivo fundamental, ya que CEDEMI no contempla este aspecto, pero estamos discutiendo en todo caso con ellos para separar nuestros ámbitos de trabajo en un futuro inmediato. No obstante, en términos de financiación, nosotros sólo recibimos una subvención de la Diputación provincial, a pesar de que nuestro deseo es que sean los socios los que financien la asociación en el futuro.

Tomando todos estos puntos en consideración, la ruta que las estrategias siguieron abarca desde el Plan Estratégico a los proyectos territoriales y desde el Museo Guggenheim al Plan Interinstitucional para la Revitalización de la Margen Izquierda. Como anteriormente se mencionaba, la disparidad es su rasgo más evidente, algo que parecía difícil de evitar en la medida en que cada una de esas estrategias tendía a reflejar la multiplicidad de intereses derivada de la confluencia de objetivos partidistas diferentes en las distintas estancias gubernamentales. A pesar de que las diferencias entre, por una parte, los ejercicios de imagen, representados por buena parte de las políticas territoriales y los proyectos emblemáticos, y por otra, las políticas más determinantes en términos de empleo futuro como el plan de la margen izquierda, resultaban evidentes, la importancia de las últimas parecía reducirse notablemente por la fragmentación política predominante. En virtud de esta última, dos agencias diferentes que prácticamente tenían los mismos objetivos iniciaban su andadura operando en la misma área.

3.4.2. Problemas en el diseño de una estrategia efectiva

Esta sección se centra en el problema ya formulado de la ausencia de una perspectiva común en las diversas iniciativas de regeneración urbana, e incluso, en la existencia de abierta disparidad entre las distintas instancias y departamentos gubernamentales encargados de llevarlas a cabo. En aquel momento encontramos disparidad entre los objetivos que las distintas estrategias perseguían, pero también respecto a la forma en la que había que ponerlos en marcha. A pesar de que esta idea no aparece formulada de forma explícita en el discurso de los entrevistados, comparando sus opiniones, resulta bastante visible.

Según María Soledad Esteban (UPV), estaba claro que los procesos de revitalización de Bilbao trataban de forma separada la recuperación física y la socioeconómica, algo que era necesario combatir:

> Esto es algo que hemos aprendido. Está claro que se requieren procesos simultáneos. En un área como ésta no conseguiremos nunca una regeneración física si no aseguramos la revitalización económica. No cabe imaginarse una estrategia correcta como la suma de caminos paralelos. Tienen que ser simultáneos. Pero aun así, el divorcio es palpable. Se nota incluso al fijarse en los distintos departamentos de la Administración encargados del proceso de regeneración. No existe ninguna coordinación. El Departamento de Industria del Gobierno vasco y el Departamento de Promoción Económica de la Diputación provincial parecen estar a cargo de los proyectos económicos. Pero además están los que se encargan de los aspectos físicos como infraestructura, transporte, planificación urbana, etc.
>
> Recuerdo cuando alguien de la Development Corporation, la Agencia de Desarrollo de Newcastle estuvo aquí y no podía entender esa brecha entre renovación física y recuperación económica. Cuando se dio cuenta del problema, sugirió que pensáramos en estos procesos como si se trataran de una moneda, es decir, que es el mismo proceso aunque tenga dos caras.

En general, como confirmación de las afirmaciones de Esteban (UPV), los entrevistados que pertenecían al área de desarrollo económico situaban los proyectos territoriales en un plano muy secundario, y lo mismo sucedía al revés. Ni Eduardo Portero (AYB) ni Pablo Otaola (R2000) fueron capaces de comentar el Plan de Revitalización de la Margen Izquierda, a pesar de que Bilbao Ría 2000, la agencia de la que fue gerente Pablo Otaola (R2000), se hallaba trabajando en la misma zona. En sus palabras:

> ¿El nuevo plan de la margen izquierda? No tengo ni idea. No puedo decir nada. Creo que es completamente distinto a lo que nosotros hacemos. Nosotros no participamos en ese tipo de cuestiones, no tenemos nada que ver con eso. Es cierto que no hay una estrategia global que nos agrupe, pero no sé si eso es bueno o malo. Supongo que es bueno porque así hay más gente trabajando. Por otra parte, tampoco sé si el Plan de Revitalización de la Margen Izquierda converge en algún punto con el Plan Estratégico de Bilbao Metrópoli 30.

Si esta división entre los ámbitos económico y físico resultaba muy evidente, lo cierto es que también parecía haber signos de falta de coordinación incluso cuando se trabajaba en el mismo terreno. Al preguntar a Pedro Hernández (GP), máximo responsable del desarrollo económico de Vizcaya (por lo que su ámbito de actuación incluía

necesariamente la margen izquierda del área metropolitana de Bilbao), por el Plan de Revitalización de la Margen Izquierda, la respuesta fue la siguiente:

> Sólo podría mentir porque no creo que CEDEMI vaya a hacer nada, no trabajan en interés de la margen izquierda. No les importa nada lo que allí sucede. No he visto dinero ni ninguna propuesta sobre la mesa. A la gente le gusta hablar de falsas promesas.

La evidente disparidad también se ponía de manifiesto en la forma en la que algunos entrevistados hablaban sobre el rol de las otras instituciones. Los comentarios siguientes recogen parte de esta discrepancia. Javier Font (M30) hacía gala de un gran entusiasmo cuando explicaba el Plan de Revitalización de la Margen Izquierda porque pensaba que su agencia, Bilbao Metrópoli 30, también había formado parte del mismo:

> Creo que es una iniciativa muy interesante que se ajusta perfectamente al Plan Estratégico. Incluso diría que este nuevo plan desarrolla algunos de los proyectos del Plan Estratégico. En mi opinión, este nuevo plan ha visto la luz precisamente por la necesidad de coordinar algunas operaciones. Bilbao Metrópoli 30 ha estado muy implicada en el nuevo plan y hemos colaborado intensamente con la nueva agencia de desarrollo local. En mi opinión, nuestra tarea es complementaria. Nosotros nos centramos más en la planificación, análisis y evaluación de las actuaciones y ellos están más implicados en la puesta en marcha de los proyectos de desarrollo local.

Sin embargo, lejos de sentir tal entusiasmo, José Félix Chomón (IBAE), el director ejecutivo del Plan de Revitalización de la Margen Izquierda, tenía una opinión muy diferente sobre la actividad de Bilbao Metrópoli 30:

> Empezamos a trabajar porque nos dimos cuenta de que no había ningún plan [para la margen izquierda]. El plan de Bilbao Metrópoli 30 se centra en Bilbao y sólo contempla nuestra área como una especie de extensión de la ciudad, tratando de aplicar en ella el mismo tipo de procedimientos. Esto significa que los problemas de nuestra área no pueden ser resueltos por el Plan Estratégico.

Y en parecidos términos se expresaba Javier Maqueda (CEDEMI):

> Según Bilbao Metrópoli 30, se supone que Abandoibarra va a convertirse en un área cultural y de servicios con el museo y el Palacio Euskalduna, mientras que el Plan Interinstitucional para la Revitalización de la Margen Izquierda se orienta hacia la atracción de inversión industrial y la mejora de formación de los habitantes, para tratar de estimular la aparición de nuevos empresarios. Los dos planes son, por tanto, completamente diferentes. Si el primero tiene que ver con los aspectos culturales y estéticos e ignora la regeneración industrial, el segundo se preocupa por el estímulo industrial, y la reducción del nivel de paro constituye su objetivo último. Una estrategia no tiene nada que ver con la otra.

José Félix Chomón (IBAE) constataba cómo a pesar de que el proceso de revitalización de Bilbao requeriría una comunicación institucional fluida, las instituciones no establecían canales adecuados, no hablaban entre ellas. Por otra parte, María Soledad Esteban (UPV) afirmaba que no se sentía capaz de ver a ninguna institución liderando el esfuerzo de regenerar Bilbao porque cualquier posible intento se veía siempre contrarrestado por el afán de protagonismo y la lucha por el poder. En su opinión, lo que Bilbao necesitaba era algo parecido a las agencias de desarrollo de Glasgow, que

habían conseguido coordinarse y trabajar por un objetivo común. En opinión de esta entrevistada, el sesgo territorial y los proyectos colaterales de construcción de imagen habían prevalecido en la mayor parte de las prácticas de regeneración desarrolladas en Bilbao:

> ¿Cómo dirías que ha sido el proceso en Bilbao? Empezaron llamando a arquitectos famosos y encargando maquetas. Creo que esto ya es un síntoma. En lugar de un comienzo como ése, lo que hay que hacer es pensar en las necesidades del área, y cuando tienes claro este aspecto, entonces puedes encargar una maqueta, pero no antes. Hay una enorme diferencia entre el Reino Unido y España en este sentido. El sistema de planificación urbana británico es mucho más global y holístico que el español. En España siempre prevalecen los aspectos físicos, mientras que en el Reino Unido los planificadores urbanos no son sólo arquitectos sino también sociólogos y economistas. Cuando en este país nos demos cuenta de las consecuencias del excesivo predominio de la planificación física entenderemos mejor la forma en la que se hacen las cosas.

Estos últimos comentarios de María Soledad Esteban (UPV) parecen hacer referencia a la explicación de Healey (1990) en torno a las diferencias entre el discurso económico convencional y las estrategias basadas en el fomento de la promoción inmobiliaria. En opinión de esta autora, el primero implica que el elemento clave de la inversión en el tejido físico de las áreas urbanas es, por encima de todo, el aumento de la demanda, mientras que las segundas, como hemos visto en relación con Bilbao, se apoyan en la esperanza de que la demanda surja a continuación como efecto añadido.

El detalle de estos comentarios apunta a la ausencia de una estrategia coordinada, algo que también subrayaba explícitamente Iñaki Uribarri (CC OO), así como, de forma personal, Juanjo Otamendi (GP):

> No estoy seguro de que haya una estrategia globalmente consensuada. No creo que los partidos políticos compartan una estrategia común. Tampoco existe ninguna estrategia por parte del Parlamento vasco y los ayuntamientos de forma conjunta. Tampoco veo que haya ninguna opinión compartida por el Gobierno y el poder económico y, finalmente, no creo que la población comparta un modelo común a seguir. En resumen, no creo que haya ninguna estrategia, aunque ésta es mi opinión personal. Hay diseños específicos para operaciones específicas pero no una estrategia global. Si utilizáramos la imagen del ajedrez, diríamos que no acabo de ver ninguna idea potente para ganar la partida detrás del movimiento de las piezas.

3.5. Recapitulación

La multiplicidad de cuestiones anteriormente repasadas obliga a un cierto resumen que contemple los puntos más relevantes, desde el momento del ascenso económico y la posterior crisis de la industria en Bilbao hasta las estrategias de regeneración subsiguientes y los principales temas aledaños. Este apartado incluye, igualmente, un apunte de esbozo de los entrevistados hacia el futuro, tal y como lo contemplaban en aquel momento, tanto en lo que se refiere a la imagen de Bilbao, como a las perspectivas económicas y las expectativas de empleo.

Como ya señalamos anteriormente, la industrialización de Bilbao, lejos de producirse de forma gradual, tuvo lugar en dos momentos temporales diferentes. Lo que se llamó primer proceso de industrialización de Bilbao fue, en buena medida,

consecuencia de la acumulación de capital fomentada por la demanda de mineral de hierro de los industriales británicos en el siglo XIX. El área de Bilbao se convirtió en aquel momento en una de las más prósperas y dinámicas en el contexto de una España fundamentalmente agrícola. Sin embargo, en torno al cambio de siglo, la exportación se redujo intensamente, e inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial, el aislamiento y la ausencia de intercambios se convirtieron en rasgos muy significativos de la economía española.

Distintos hechos marcaron la historia de Bilbao en el siglo XX, entre los que es preciso destacar el impacto de la Guerra Civil española. En términos económicos, España estuvo dominada en el pasado siglo por el proteccionismo y el estancamiento, correspondiendo el último periodo de esta tendencia a la primera fase de la dictadura de Franco. La situación cambió en la segunda mitad de los años cincuenta cuando el país abrió de nuevo sus puertas, lo que precipitó lo que se ha dado en llamar segundo proceso de industrialización bilbaíno. Hasta mediados de los años setenta se produjo un constante aumento de la cifra de empleo industrial en Vizcaya, lo que a su vez generó un flujo constante de inmigrantes hacia esa zona. Esta expansión económica, sin embargo, había alcanzado su punto más álgido en aquel momento, lo que llevó a que diez años después el sector de la industria pesada colapsara en su totalidad, en un ejemplo de hundimiento económico en el que la amplitud de la escala se combinó con la elevada velocidad del mismo. A finales de los años ochenta tuvo lugar un breve periodo en el que se registraron tasas positivas de crecimiento económico lo que tendió a ocultar el alcance real de la crisis. En aquel momento nadie creyó que el tejido industrial tradicional del área metropolitana bilbaína se hubiera perdido para siempre.

El legado de la crisis, como se apuntaba anteriormente, fue demoledor. Su alcance se extendió a múltiples aspectos como la impresionante contaminación del suelo, el deterioro y la degradación física, la presencia ominosa de multitud de ruinas industriales, el abatimiento social generalizado y, sobre todo, las dificultades económicas y los consiguientes problemas de desempleo de los trabajadores de la industria, muy palpables en Bilbao y aún más duros en la margen izquierda. La necesidad de superar tales obstáculos constituyó el telón de fondo de las estrategias de regeneración que se desplegaron a continuación, aunque los conflictos derivados de la compleja estructura de gobierno en Euskadi, junto a la secular división entre medidas políticas de carácter territorial y socioeconómico, parecían dificultar el consenso que se juzgaba necesario alcanzar para revitalizar el área.

Como vimos anteriormente, se desarrollaron varias estrategias diferentes en Bilbao. El Plan Estratégico, en virtud de su enfoque generalista y global, se consideró importante en el contexto institucional bilbaíno de máxima fragmentación, a pesar de gravitar principalmente en torno a la implantación de una economía de servicios fundamentada en la puesta en marcha de políticas de imagen y *marketing* publicitario y proyectos emblemáticos. Bilbao Metrópoli 30, la agencia responsable del desarrollo de este plan, constituye un producto genuino de los efectos de la retórica dominante en torno a los partenariados público-privados, si bien, paradójicamente, nunca tuvo ningún poder efectivo para asegurar la puesta en marcha del plan. La mayor parte de

los entrevistados estaban de acuerdo en este punto, pero algunos iban incluso más lejos. Diego Moyano (AB) confesaba que a menudo aparentaba que la actuación de Bilbao Metrópoli 30 era muy importante, a pesar de que, en su opinión, carecía de capacidad real, mientras que otro entrevistado afirmaba confidencialmente que Bilbao Metrópoli 30 no realizaba ninguna tarea de interés, además de mostrarse inconstante e ineficiente en su actuación.

Las políticas territoriales, por su parte, encarnan el discurso de las prácticas de regeneración basadas en proyectos inmobiliarios, y en este sentido, conciben la recuperación económica como resultado automático de esas actuaciones físicas. El Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano ilustra bastante bien esta idea, aunque el ejemplo supremo a este respecto es Abandoibarra, el proyecto concebido como actuación típica de las áreas con frente de agua. Abandoibarra se convirtió en la pieza clave del intento de cambiar la imagen de la ciudad y transformarla en emplazamiento atractivo de la nueva economía.

Aunque Bilbao Ría 2000 no participó directamente en la preparación del Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano, esta agencia nació para poner en marcha la mayor parte de las operaciones de renovación urbana del área metropolitana de Bilbao. La agencia está formada por instituciones públicas, pero fue formalmente creada como una empresa privada con gran poder de coordinación y ejecución de proyectos. Su capacidad y su margen de maniobra supusieron un avance en las expectativas de desarrollo y transformación física del área, lo que en un contexto de división secular como el bilbaíno parecía revestir la mayor importancia (Rodríguez, 1996). Sin embargo, en esa persecución de eficacia, Bilbao Ría 2000 adoptó rasgos tradicionalmente típicos del sector privado. Como se mencionó anteriormente, cuestiones tales como la privatización de la planificación urbana, la ausencia de responsabilidad política y la orientación casi exclusiva hacia la rentabilidad económica de los proyectos, suscitó en ocasiones fuerte oposición.

Entonces el proyecto del Museo Guggenheim entró en escena en Bilbao, como fruto de la resolución de Krens de solventar los problemas financieros de la Fundación Guggenheim de Nueva York, aunque fuera formalmente presentado como una elección institucional muy inteligente capaz de suponer el punto de inflexión y el inicio del camino hacia la diversificación de la economía vasca. Sin embargo, las condiciones que impuso Krens a sus socios vascos tanto en términos de costes como de toma de decisiones fueron considerados en su momento como una rendición incondicional del Gobierno vasco a los poderes ilimitados de la Fundación Guggenheim. El Museo Guggenheim fue un proyecto emblemático de primer orden, vinculado a lo que Zulaika (1997) denomina prestigio y milenio y que ejemplificó de forma admirable la importancia que en nuestra sociedad actual muestran los "mitos urbanos" (Goodwin, 1993).

Como se observa más abajo, el conjunto de estas prácticas no tuvo en aquel momento demasiado impacto en términos de revitalización económica, lo que suscitó fuertes críticas al despilfarro de recursos públicos. Sin embargo, sí parecen haber contribuido largamente a la reconstrucción de la imagen de Bilbao.

3.5.1. Imagen

El nuevo aspecto de Bilbao se consideró el medio más eficaz para comunicar que la ciudad había superado su pasado y atraía turismo e inversión. Además, se entendía que la nueva imagen era el primer paso para llevar algo de esperanza a las tantas veces frustradas expectativas de los habitantes del área metropolitana. Como comentaba José Miguel Artaza (SPRI-LUR), a pesar de que, de hecho, es una ciudad muy bonita, Bilbao era conocida, sobre todo, por la contaminación medioambiental y el terrorismo:

> Mucha gente sólo sabe dos cosas sobre Bilbao. La primera es que es una ciudad muy sucia y la segunda que es uno de los lugares en los que opera ETA. Cuando vienen los periodistas sólo dicen: "ETA ha asesinado a alguien". No prestan atención a nada más. La información que tiene la gente sobre Bilbao no es buena sino muy parcial y sesgada. Creo que no se trata a Bilbao como merece. Con esto no quiero decir que lo que se comenta no sea verdad. En absoluto. Pero también hay cosas muy buenas en Bilbao y nadie habla de ellas.

En consecuencia, José Miguel Artaza (SPRI-LUR) pensaba que el cambio de imagen de Bilbao supondría un incremento del número de turistas, por lo que manifestaba que el coste del Guggenheim estaba más que justificado. Según José Antonio Calvo (SPRI), tanto el museo como el Palacio Euskalduna resultaban elementos muy positivos en términos de atracción de inversión:

> Un montón de gente viene a Bilbao a ver el Museo Guggenheim y esto va a repercutir positivamente en la economía y la atracción de inversión. La impresión es completamente distinta a la del pasado. Ahora la gente viene a Bilbao a ver el Guggenheim en lugar de las ruinas de los astilleros.

Sin embargo, José Félix Chomón (IBAE) no parecía tan seguro sobre este último punto. Su respuesta, en este sentido, fue muy irónica, y de alguna manera recordaba el argumento de Cox (1993) anteriormente mencionado sobre los límites al movimiento y a la libertad de emplazamiento de las empresas:

> Lo que vemos son proyectos emblemáticos para la ciudad de Bilbao. Detrás de ello está la idea de que Bilbao necesita un cierto reconocimiento internacional. Una vez que esto se garantice, esa inversión volátil que se desplaza por el mundo vendrá a Bilbao. Los inversores pensarán: "Tienen el Museo Guggenheim en Bilbao. Entonces, ya no llevaremos nuestras empresas a Moscú sino a Bilbao".

Iñaki Uribarri (CC OO) expresaba también dudas parecidas:

> Tratan de vender Bilbao como un sitio con la estética de una gran ciudad. En mi opinión, esto resulta bastante ficticio. La idea se presenta de la siguiente forma: los turistas, atraídos por el Guggenheim y el Palacio Euskalduna, se supone que dejarán cosas de valor en Bilbao; lo que no está claro es qué es lo que van a dejar. El paisaje físico va a cambiar radicalmente si al final se ponen en marcha todos los proyectos. Sin embargo, podría ocurrir que incluso con un aspecto físico completamente distinto al del pasado, el área no atrajera ninguna inversión.

Respecto al impacto en las expectativas de la gente de Bilbao, tanto José Miguel Artaza (SPRI-LUR) como Roberto Velasco (UPV) subrayaban el efecto positivo de la nueva imagen. En su opinión, la nueva imagen transmitía nuevos sentimientos de esperanza, algo que se había perdido hacía mucho tiempo. El comentario de estos entrevistados tiene ecos del análisis de Philo y Kearns (1993) sobre la utilidad de los ejercicios de fomento del orgullo del lugar como mecanismo de construcción de consenso social. Pedro Hernández (GP) hizo, en este sentido, un comentario parecido, subrayando cómo el cambio físico es de gran ayuda en la lucha contra el escepticismo de la gente:

> Cuando la gente camina sobre el nuevo puente y mira al Guggenheim y al Palacio Euskalduna, piensa: "Esto es un cambio real". En mi opinión, esto tiene un efecto positivo maravilloso.

Pablo Otaola (R2000) también pensaba que la gente había vuelto a sentir un cierto optimismo moderado, después de la larga etapa de espera confiando en la transformación de las maquetas en realidades. Según Javier Font (M30) y María Soledad Esteban (UPV), en Bilbao no se había hecho nada durante mucho tiempo, por lo que a pesar de las muchas críticas que en aquel momento recibía el museo Guggenheim:

> Por fin es el primer proyecto que cobra forma y que podemos ver. Por fin la gente puede ver que las cosas están cambiando, aunque sea sólo desde un punto de vista estético.

En su opinión, el hecho de que se construyera algo ya era positivo, aunque lo primero que se viera fuera un proyecto emblemático característico del planeamiento postmoderno. Además, como si parafraseara a Hubbard (1996) en sus apuntes sobre la proliferación de proyectos emblemáticos espectaculares como respuesta casi universal a la desindustrialización de las ciudades británicas y estadounidenses, comentaba la similitud existente entre las distintas versiones de este tipo de proyectos en Europa:

> La misma filosofía se extiende por toda Europa. Está en sintonía con lo que se hace en todas las ciudades europeas. ¿Se podría haber puesto en marcha en Bilbao un proyecto mucho más igualitario? No lo sé, pero lo dudo.

3.5.2. Hacia un nuevo modelo económico y de empleo

A comienzos de 1997 se crearon en el espacio metropolitano bilbaíno dos nuevas agencias, CEDEMI e IBAE, como producto del consenso general sobre el alcance del deterioro y la crisis en la zona de la margen izquierda que, hasta ese momento, no estaba recibiendo suficiente atención. Nadie parecía ser muy optimista sobre la recuperación de esta área, aunque el nuevo esfuerzo de revitalización fue ampliamente aplaudido. Frente al énfasis en la imagen de las políticas previas, el Plan Interinstitucional de Revitalización de la Margen Izquierda se basaba en el desarrollo de nueva industria como único medio de reducir las tasas de desempleo. Sin embargo, el hecho de que ambas agencias no sólo actuaran sobre la misma área sino que también compartieran un objetivo similar era una evidencia clara de coincidencia y superposición, lo que de nuevo planteaba interrogantes sobre su efectividad.

Un mezcla de esperanza en la superación futura de la situación, por una parte, junto a la percepción de que el declive de esta zona sería muy difícil de contrarrestar, parecía presidir la mayor parte de las respuestas de los entrevistados a este respecto. El mejor ejemplo en este sentido procedía de María Soledad Esteban (UPV), que comenzaba afirmando que no era optimista al respecto, pero finalizaba diciendo lo contrario:

> Me encantaría hablar de muy buenas perspectivas, pero no soy precisamente optimista. Percibo un montón de problemas, aunque también es cierto que veo también algunos vestigios de esperanza. Está muy claro que Bilbao no va a ser la ciudad próspera que fue en los años sesenta, pero también es cierto que no se puede comparar con las zonas más castigadas de Asturias. En mi opinión, lo peor ya ha pasado. Las empresas que tenían que cerrar ya están cerradas. Si fuera un poco cínica diría que la gente que no puede encontrar trabajo posiblemente se vaya a otro sitio y que esto aliviará los actuales problemas sociales. Por otra parte, también es cierto que los estudiantes que acaban de terminar la carrera encontrarán más fácilmente trabajo en sitios como Madrid. Pero, en términos generales, no soy especialmente pesimista respecto al futuro de Bilbao.

Respecto a las pequeñas empresas, Roberto Velasco (UPV) también pensaba que la situación había mejorado algo. En su opinión, las pequeñas empresas vascas que habían conseguido sobrevivir eran en aquel momento más fuertes de lo que lo habían sido en el pasado. Para ilustrar este punto, Roberto Velasco (UPV) mencionó una encuesta que en aquel momento mostraba que el 70% de las pequeñas empresas vascas reconocía que sus beneficios se habían incrementado, considerando además, que contaban con un número óptimo de trabajadores, aunque muchos de ellos tuvieran un empleo temporal. Según este entrevistado, este dato aislado, a pesar de todo, no podía entenderse como signo de confianza en la revitalización futura:

> Soy bastante pesimista sobre el futuro del País Vasco, sobre el futuro de la economía vasca, sobre el futuro de Vizcaya y también sobre el futuro del área metropolitana de Bilbao. Si miramos veinticinco años atrás, vemos cómo el área metropolitana de Bilbao y el País Vasco en su conjunto han experimentado un declive radical. Soy pesimista, aunque no creo que el área llegue a sufrir un colapso. Soy pesimista porque no encuentro que haya verdadero interés en regenerar Bilbao con la rapidez que sería precisa.

En el otro extremo, Eduardo Portero (AYB) pensaba que Bilbao estaba superando la crisis, mientras que Javier Maqueda (CEDEMI) señalaba el cambio positivo que registraban las estimaciones de PIB de los años siguientes, a pesar de los numerosos desafíos a los que el área debía enfrentarse. En aquel momento, sin embargo, las expectativas de crecimiento del PIB vasco en su conjunto, estimadas por el Instituto L. R. Klein, señalaban cómo el incremento sería menor que el de la media española (BM30, 1996). Por su parte, Iñaki Uribarri (CC OO) no veía ningún futuro económico para la margen izquierda, en parte porque, en términos de recuperación de la industria, las instituciones habían "tirado la toalla" hacía mucho tiempo:

> La reindustrialización del País Vasco no es posible en el nuevo contexto económico. El tejido industrial se ha perdido para siempre.

Pablo Otaola (R2000), en 1995, un año antes del anuncio del nuevo Plan de Revitalización, también afirmaba que, siendo honesto, no podía ser optimista sobre el futuro

de la margen izquierda a menos que cambiaran las grandes tendencias de la economía vasca. Expresando su opinión personal, afirmaba que los proyectos emblemáticos venían a ser sólo operaciones cosméticas que realmente tenían poco que ver con la regeneración industrial que el área requería.

José Félix Chomón (IBAE) y Javier Maqueda (CEDEMI) se sentían optimistas ante el Plan de Revitalización de la Margen Izquierda, aunque eran conscientes de que los efectos potenciales del plan no estaban exentos de incertidumbre. Aunque el plan había reducido el precio del suelo industrial, como más arriba se indicaba, éste aún continuaba siendo más elevado que el de Álava:

> Para nosotros es muy triste. Los inversores sólo se interesan por la rentabilidad. Por ejemplo, cuando Daewoo buscaba un emplazamiento pensamos que venía a la margen izquierda por nuestra tradición y por la elevada formación de nuestros trabajadores. Sin embargo, la empresa tomó la decisión sólo por el precio del suelo industrial.

Pero aparte de la competencia que Álava representaba, la mayor parte de los entrevistados seguía considerando como gran problema la ausencia de coordinación institucional. Aunque Javier Maqueda (CEDEMI) se mostraba esperanzado cuando comparaba las iniciativas para resolver los problemas de la margen izquierda hasta entonces fracasadas con el mucho más prometedor Plan de Revitalización, Roberto Velasco (UPV) manifestaba dudas:

> Veremos si esta vez existe resolución política para trabajar juntos. Los ayuntamientos, el Gobierno vasco y la Diputación provincial y los partidos políticos, todos deben trabajar juntos. Esto es difícil en un país tan fragmentado. Simplemente tomar la decisión de hacer algo para solucionar los problemas de la margen izquierda nos ha llevado más de quince años. Finalmente, después de tantos problemas y tantos conflictos, existe un acuerdo general. Me gustaría ser optimista y pensar que el primer paso es siempre el más complicado, pero veremos cómo funciona. Si dura de verdad, todos deberíamos celebrarlo.

Rodríguez (1996) señalaba una cierta paradoja cuando afirmaba que, aunque a primera vista la proliferación de iniciativas parecía expresar un compromiso general y unánime con la renovación y la recuperación y el reconocimiento de la necesidad de nuevas herramientas y nuevos instrumentos políticos, en el caso de Bilbao el flujo continuo de nuevos planes y proyectos más bien parecía apuntar a la ausencia de dirección efectiva y a la falta de coordinación institucional y de capacidad real a la hora de tomar decisiones.

Iñaki Uribarri (CC OO) comentaba finalmente un punto más, que recordaba la observación de Jessop (1997) anteriormente mencionada, respecto a la difusión del mensaje que considera una única vía a seguir en el nuevo contexto económico. Según Uribarri, las instituciones vascas se veían crecientemente influidas por el discurso en torno al impacto de la globalización, lo que iba a tener efectos contradictorios en la economía vasca:

> Parece que las instituciones vascas creen que nosotros los vascos no podemos tener nuestro propio proyecto. Parece que estamos limitados por decisiones que no tomamos aquí y, consecuentemente, no queda ningún espacio para un posible plan autónomo. Desde un punto de vista

económico, esto lleva a que concentremos todo nuestro esfuerzo en atraer inversión multinacional que, por cierto, cuenta con subsidios y disfruta de muy buenas condiciones en esta área. Daewoo, la empresa coreana, ilustra muy bien las contradicciones del Gobierno vasco a este respecto. En 1998 se instaló en Álava y comenzó a fabricar frigoríficos. Los representantes de la empresa dicen que van a exportarlos, pero a medio plazo podrían competir con la cooperativa Mondragón, que es la primera empresa productora en este momento en el País Vasco. Como tienen una fábrica más pequeña, no podrían competir con Daewoo. Además, el Gobierno vasco podría ser penalizado por la Unión Europea, precisamente por la enorme cantidad de beneficios que Daewoo ha recibido por establecerse aquí que, de hecho, han alcanzado 2.900 millones de pesetas [alrededor de 17,5 millones de euros]. Éstas son las consecuencias de este tipo de filosofía que proclama: "Tenemos que atraer inversión y no importa cómo".

Si en aquel momento las perspectivas económicas no parecían muy positivas, la esperanza de recuperar empleo estaba aún menos clara, aunque algunos entrevistados consideraban que el Plan de Revitalización de la Margen Izquierda sí aliviaría en parte los problemas de desempleo. Según Iñaki Uribarri, la tasa de desempleo del País Vasco en 1995 alcanzaba el 23%, y aunque era algo menor que en los años precedentes, todavía estaba cinco o seis puntos por encima de los peores momentos de la década anterior. Un año después, la tasa de paro del País Vasco era del 22,4%, aunque más alta en la margen izquierda (*El Correo*, 1997c).

Tabla 3.10. Desempleo en el País Vasco

	Vizcaya	Guipúzcoa	Álava	País Vasco
1993	26,6	21,8	21,3	24,3
1994	26,5	23,8	22,0	25,0
1995	25,4	22,4	21,2	23,8
1996	24,6	20,1	19,7	22,4
1997(*)	24,6	16,5	17,2	20,9

(*) Últimos tres meses.
Fuente: *El Correo* (1997c).

Según Velasco (1996), el desempleo femenino (35%), de larga duración (40%) y de la población joven (50%), incluyendo a los licenciados, resultaban en aquel momento particularmente preocupantes. Como señalaba Zallo (1997), el empleo que se creaba en el País Vasco no tenía nada que ver con el del modelo anterior, ya que el 35% del nuevo empleo se basaba en contratos que no alcanzaban 15 horas a la semana, el 9% era a tiempo parcial y el 93% trabajo temporal (Zallo, 1997).

En el mismo sentido apuntaban también otros indicadores demográficos. La tasa de fecundidad del País Vasco era una de las más bajas del mundo, según el Instituto Vasco de Estadística, que anunció que si no cambiaba la tendencia, la población se reduciría a la mitad en 50 años. En los años noventa, 40.000 habitantes se marcharon de la margen izquierda (BM30, 1996; *El País*, 1997d). La emigración de jóvenes muy cualificados se consideró particularmente preocupante porque del total de emigrantes, el 29,8% tenía carrera universitaria, algo que no sucedía en ninguna otra parte de España (BM30, 1996).

María Soledad Esteban (UPV), a pesar de manifestar esperanza en el acuerdo institucional para solucionar los problemas de la margen izquierda, no terminaba de convencerse de que el empleo pudiera recuperarse:

> En mi opinión, en términos de empleo, las cosas no van a cambiar como consecuencia de medidas aisladas. Por ejemplo, el Guggenheim, ¿cuántos empleos genera? Creo que muy pocos. Exactamente lo mismo que el Palacio Euskalduna. Por otra parte, también es verdad que la creación de un pequeño número de empleos en sectores nuevos como el de cultura y entretenimiento no es negativa.

Según José Antonio Calvo (SPRI), las iniciativas destinadas a la margen izquierda eran positivas, aunque tampoco tendrían un efecto radical sobre el desempleo. La aparición de pequeñas empresas nuevas podría ser un elemento positivo porque, en su opinión, no cabía imaginar una situación peor. José Félix Chomón (IBAE) también confiaba en que el Plan de Revitalización de la Margen Izquierda crearía nuevo empleo:

> Los trabajadores industriales se jubilaron pronto, pero sus hijos no encuentran trabajo. Necesitaríamos empresas que crearan 4.000 nuevos puestos de trabajo, pero eso ya no es posible. Por tanto, lo que esperamos del nuevo plan es una red nueva de pequeñas empresas que se establezcan aquí y creen un número importante de nuevos puestos de trabajo.

Según Javier Maqueda (CEDEMI), el plan de la margen izquierda crearía 5.500 trabajos industriales entre 1997 y 2000 en un escenario que consideraba realista:

> Tenemos datos más optimistas pero preferimos fijar la cifra en 5.500 porque no queremos crear falsas expectativas, aunque estamos convencidos de que la cifra será mayor. Hemos establecido contactos con empresas que desean establecerse en el área. Ya en los primeros días, CEDEMI puede hablar de 1200 nuevos empleos. Podemos estar seguros de ese compromiso y todavía disponemos de dos años y medio para alcanzar la cifra de 5.500 nuevos puestos.

Según Diego Moyano (AYB), el desempleo no iba a desaparecer, pero sí se igualaría al del resto de España, situándose en cotas muy inferiores a la tasa de aquel momento: 30%. Juanjo Otamendi (GP), sin embargo, mucho más escéptico en su respuesta a la pregunta de la posible reducción del desempleo, contestaba con ironía: "Eso espero". Y en la misma línea, Pablo Otaola (R2000) preguntaba a su vez:

> ¿Qué puedo decir? Sólo puedo decir que espero que el desempleo disminuya.

Roberto Velasco (UPV) también era pesimista. No encontraba en la margen izquierda la capacidad interna suficiente como para crear empleo. Según él, la reducción de la tasa de paro sería real cuando los hijos de las generaciones afectadas por la crisis económica alcanzaran la edad de trabajar, porque iban a ser efectivos muy reducidos dado el exiguo nivel de la tasa de natalidad:

> Tristemente, esto significa que el desempleo disminuirá, pero también significa que la población envejece y el área se empobrece.

Según Uribarri (CC OO), las expectativas de la población también habían cambiado, pues si en un principio se intentaba recrear la situación del pasado, con el tiempo lo

único que se esperaba era una modesta mejora y una economía capaz de generar algo de empleo. En opinión de Javier Font (M30), el gasto público en subsidio de desempleo se había incrementado enormemente, apareciendo además signos de exclusión social. Uribarri, analizando el hecho de que el Gobierno vasco hubiera unificado las áreas de trabajo, seguridad social y justicia, comentaba que tal unificación respondía al deterioro del tejido social en algunas zonas y a los obstáculos en la creación de nuevo empleo. Según este entrevistado, la presencia de los nuevos programas apuntaba a la necesidad de aprender a vivir con un amplio sector de población excluida.

De hecho, en 1996, la Diputación provincial había destinado a Bilbao y la margen izquierda más del 60% del gasto en ayuda social (*El Correo*, 1996), una parte del cual se asignaba a un fenómeno nuevo: el incremento de jóvenes sin techo, que no eran inmigrantes sino habitantes nacidos en el área. Este fenómeno, en opinión de Javier Font (M30), estaba muy vinculado a la alta tasa de desempleo.

Pablo Otaola (R2000) afirmaba que el trabajo de Bilbao Ría 2000 en Barakaldo le había llevado a pensar que los problemas de la zona no habían recibido la atención debida. Según comentaba, el trabajo en Barakaldo le había hecho consciente del contraste entre el *glamour* de lo que se había hecho en Abandoibarra y lo que requería una zona como Barakaldo. En su opinión, los proyectos debían tener en Bilbao un carácter más equilibrado, como sucedía en Inglaterra o Escocia. Este entrevistado mencionó explícitamente el énfasis en los problemas sociales de los proyectos llevados a cabo en Glasgow, que partían de objetivos más ponderados que los que presidían las actuaciones en Bilbao. No obstante, hablando del Guggenheim, encontraba una posible influencia positiva del museo en las áreas marginales.

> No creo que el Guggenheim vaya a tener un impacto negativo en el área de Bilbao la Vieja. Si el museo funciona y empiezan a llegar montones de turistas tendremos que prestar atención a estas áreas marginales. ¿Por qué? Porque nos avergonzaría que los turistas se dieran cuenta del abandono de estas áreas. Por supuesto, también podría suceder que los inmigrantes fueran devueltos a su país. Esto también podría pasar.

Zulaika (1997) por su parte comentaba cómo las palabras progreso o futuro, continuamente repetidas en Bilbao, no describían ni los problemas a los que se enfrentaban los parados, ni el incremento de la polarización social, ni las ruinas industriales de la margen izquierda, sino que simplemente hablaban de un sueño situado en el contexto de la cultura del milenio.

3.6. Conclusiones

Bilbao representa una variante tardía de las ciudades afectadas por la crisis del fordismo y la reestructuración industrial subsiguiente. Como sucedió en otros casos, junto a un paisaje de deterioro y ruinas, Bilbao experimentó un nivel de paro elevadísimo y una desmoralización generalizada tras la pérdida de su base manufacturera.

Como sucedió en el caso de Glasgow, las grandes tendencias económicas condujeron en Bilbao a la búsqueda de nuevas soluciones. La microdiversidad o esfera de lo específico y lo local muestra, sin embargo, en el contexto bilbaíno una superposición

de instituciones, agencias, planes, programas y proyectos que plantean muchos interrogantes sobre su impacto revitalizador. Como se vio anteriormente, además de las diferentes instituciones públicas que en el caso de Bilbao implican tres niveles distintos de actuación administrativa, a principios de los años noventa se crearon dos agencias más, ilustrando así las experiencias innovadoras orientadas a la captura de inversión local que describe Jessop (1996). A pesar de carecer de poder real, Bilbao Metrópoli 30 incorporó la retórica de los partenariados entre el sector público y el privado, mientras que Bilbao Ría 2000, aun estando formado por instituciones públicas, asumió el *modus operandi* típico del sector privado. Como otras viejas ciudades industriales Bilbao adoptó las formas características de la ciudad emprendedora.

Estas agencias y las distintas instancias gubernamentales compartían el objetivo común de sentar las bases de la creación de una economía basada en el sector servicios que nunca terminó de estar muy definida (Healey, 1990; Fainstein y Fainstein, 1985), como señalaban el Plan Estratégico, el Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano y los proyectos de Bilbao Ría 2000, especialmente Abandoibarra y el Museo Guggenheim. Este último, además, mostraba otra peculiaridad del estilo emprendedor como es el uso de equipamiento cultural como herramienta económica orientada tanto a la atracción de empresas como de turismo. En Bilbao estos proyectos incorporaron además, de forma muy intensa, la supuesta capacidad de arrastre del desarrollo inmobiliario como motor de la regeneración, por lo que continuamente se realizó una identificación entre la nueva infraestructura y la atracción de inversión. Este vínculo entre renovación física y económica tuvo como antecedente dos modelos estadounidenses, Pittsburgh y Baltimore, por lo que en este sentido Bilbao, al igual que Glasgow, constituía un ejemplo más de imitación ("sameness") (Philo y Kearns,1993) o repetición continua de supuestas ideas innovadoras.

Por otra parte, como señala Rodríguez (1996), las actuaciones desarrolladas en Bilbao muestran una profusa presencia de grandes proyectos emblemáticos con una dimensión de *marketing* muy clara y un énfasis intenso en la imagen, la estética y el diseño. El Museo Guggenheim proporciona sin duda el más vívido de los ejemplos en este sentido. Es importante constatar respecto a este punto cómo el impacto del cambio de imagen que perseguía el museo funcionó y funciona de manera efectiva porque no sólo atrae un importante número de visitantes, sino que también potencia el orgullo local (Philo y Kearns, 1993), lo que según Hubbard (1996) constituye siempre un elemento añadido de difusión de la creencia en la idoneidad de las prácticas y las medidas de revitalización. Sin embargo, algunas voces críticas aluden al escaso impacto del museo en términos de atracción de capital internacional, sedes de empresas o espacios de decisión de alto nivel, o de generación de nueva industria cultural local (Rodríguez *et al*, 2001; Gómez y González, 2001), cuestionando al mismo tiempo las posibles consecuencias de tomar la experiencia del Guggenheim de Bilbao como modelo a seguir en los procesos de regeneración (Rodríguez, 2007; González, 2003).

La mayor parte de las estrategias constituyeron ejercicios de renovación que ponían el acento en la imagen y el *marketing* publicitario, aunque el Plan Interinstitucional para la Revitalización de la Margen Izquierda se distanciaba de tal idea y se orientaba

hacia el intento de reducir la elevada tasa de desempleo. Partiendo de la base de que sólo a través de la inversión en industria se crearía nuevo empleo, este plan no sólo rechazaba la retórica de una economía futura basada en el sector servicios, a la que se llegaría mediante la puesta en marcha de prácticas inmobiliarias y de *marketing* local sino que aspiraba a una cierta continuación de lo que de alguna manera se consideraba parte del pasado, como la recuperación de oficios tradicionales tales como el de soldador o calderero. Con el paso del tiempo, una década después, diversos datos señalan un moderado progreso, aunque combinado con un cierto número de obstáculos en el proceso de regeneración[8] de la zona.

El contenido del nuevo plan para la margen izquierda parecía, por tanto, abordar la recuperación económica de Bilbao de forma más adecuada que las anteriores políticas, aunque no dejaba de enfrentarse, por otro lado, a los problemas inconmensurables de fragmentación, disparidad y falta de coordinación que amenazaban seriamente las iniciativas de regeneración y limitaban su capacidad de ponerlo en marcha[9].

Aun así, este último intento de revitalización también había de hacer frente al reto impuesto por las macrotendencias generales. De hecho, la atracción indiscriminada de inversión podría, al mismo tiempo, causar nuevos problemas, como subrayaba Iñaki Uribarri (CC OO) respecto a Daewoo, la firma coreana que estableció una fábrica en Álava motivada por el alto nivel de bonificación y subsidiación, que ofrecía el sector público vasco y que a medio plazo podría estar compitiendo con empresas vascas de larga tradición como las cooperativas de Mondragón.

En aquel momento, las ventanas al futuro parecían provenir, más que de las políticas de creación de imagen, del nuevo enfoque hacia fuentes de empleo más tradicionales como la industria, aunque esta nueva orientación se hallara igualmente sujeta a la amenaza de la falta de coordinación en términos locales y, sobre todo, a los vaivenes económicos de orden más general y a las nuevas y mucho más precarias formas de empleo que hoy proliferan en sentido amplio.

---

8 En 2006 todavía era constatable el estancamiento de las políticas de regeneración que se había producido hasta entonces en el municipio de Sestao (Cámara de Comercio, 2006). El proyecto de regeneración de esta área proponía un nuevo horizonte para 2010, al tiempo que confiaba en el papel dinamizador que podía ejercer La Naval en la economía local. Con este fin se estaba habilitando un polígono en las inmediaciones del astillero para acoger empresas auxiliares del sector naval, pero no supeditadas en su totalidad a la supervivencia de esta empresa, con el fin de no caer en los mismos errores que en el pasado. En lo que respecta a la creación de empleo, Ricardo Ituarte, actualmente Director Gerente de CEDEMI, señalaba que a lo largo del periodo 1997-2005 CEDEMI había propiciado la creación de 123 nuevas empresas y 7 proyectos de desarrollo de PYMES de la Comarca, induciendo una inversión global de 40 millones de euros y la generación de 1181 empleos nuevos (Bizcaimedia, 2007). La tasa de paro ha ido sin duda disminuyendo en la zona de la margen izquierda, aunque todavía en el último trimestre de 2004 se registrara en los municipios de la comarca de la Margen izquierda una tasa del 10,25% superior en dos puntos a la medida de paro en Vizcaya (7,98%) (Europa Press Bilbao, 2005). El aspecto negativo que, sin embargo, acompaña a la creación de puestos de trabajo es la creciente precariedad de empleo, de modo que, como oportunamente señala Rodríguez (2002), el problema del empleo continúa siendo la variable principal a la hora de explicar los cambios en las condiciones de vida y el riesgo de exclusión social de un sector significativo de la población.

9 El cese de la actividad de la agencia de desarrollo IBAE Adebi, clausurada en el verano de 2006, ejemplifica en cierta medida la vulnerabilidad de la coordinación institucional. Algunas voces achacaron el cierre de esta agencia a la falta de apoyo de las instituciones (*El Correo*, 2006a). El coste de la quiebra de IBAE se estimaba en un millón de euros que serían costeados por la Diputación de Vizcaya y los Ayuntamientos de Baracaldo, Santurtzi, Sestao y Portugalete, y las corporaciones de Erandio y la zona minera (*El Correo*, 2006b).

Capítulo 4. Conclusión: Claves de la regeneración urbana

Una vez repasados los capítulos precedentes, llegamos al final del recorrido. El capítulo teórico estableció el marco conceptual a partir del cual se analizaron a continuación, los casos de Glasgow y Bilbao. Este último capítulo, utilizando como telón de fondo el conjunto de cuestiones teóricas previamente planteadas, se centra particularmente en la dimensión comparativa de los estudios de caso.

Traduciendo la dialéctica entre la influencia del contexto general y los aspectos socioeconómicos locales, Jessop *et al* (1996) acuñaron los términos macro-necesidad y micro-diversidad. Ambos términos han actuado a través del presente trabajo, como guía para explicar la forma en la que Glasgow y Bilbao han experimentado trayectorias evolutivas semejantes pero enmarcadas dentro de sus contextos específicos. Como veíamos anteriormente, resulta útil reconocer la diversidad que muestran las distintas ciudades en términos económicos, culturales, geográficos y políticos y vincularlas a lo que Jessop *et al* (1996) denominan la ley de acero de las grandes tendencias económicas. Como afirman estos autores, las estrategias ponen de manifiesto las especificidades locales aunque no sea posible aislar éstas de la compleja y amplia red de conexiones causales en la que se insertan. Este capítulo de conclusiones recoge también esta distinción, considerando los rasgos compartidos por ambas ciudades, por una parte, y las formas particulares que esos rasgos han adoptado en cada caso, por otra.

A lo largo del trabajo se ha explicado cómo Glasgow y Bilbao comparten un pasado común y también una estrategia similar en el intento de mejorar su situación como centros industriales en crisis (Gómez, 1998). Sin embargo, también es preciso constatar que, en términos cronológicos, Glasgow siempre ha ido por delante de Bilbao. Como vimos anteriormente, la acumulación de capital que permitió la primera industrialización de Bilbao estuvo íntimamente relacionada con la demanda británica de metal de hierro. Esto refleja de forma indirecta cómo el Reino Unido en su conjunto se constituyó muy pronto en centro industrial dominante, mientras que el área de Bilbao y España se incorporaron más tarde a este escenario.

Incluso aunque tengamos en cuenta este desfase temporal, no hay duda de que ambas ciudades fueron en el pasado núcleos dominantes de industria y producción de cabecera. También ambas, como la mayor parte de los viejos centros manufactureros, experimentaron muy serios problemas de vivienda, hacinamiento y pobreza, en paralelo con la inmigración derivada del rápido crecimiento industrial. La expansión del parque residencial de Glasgow a principios del siglo XX llevó a que determinadas zonas de

la ciudad fueran incluidas cincuenta años más tarde entre las áreas más deterioradas de Europa, mientras que la ausencia de vivienda para los trabajadores inmigrantes, la proliferación de chabolas y los consiguientes problemas de higiene y salud fueron también una constante en el Bilbao de la época de la industrialización.

Declive industrial

Si el ascenso económico de Glasgow y Bilbao constituye un rasgo común de ambas ciudades, también lo es la posterior erosión de su previa riqueza y dominio económicos. Sin embargo, hallamos importantes diferencias respecto a este punto. Glasgow experimentó un declive gradual desde comienzos del siglo XX, con el paréntesis de la gran demanda de productos industriales que supusieron las dos guerras mundiales. El deterioro, sin embargo, se aceleró desde 1950, momento a partir del cual la vieja base manufacturera del hierro y el acero, la industria pesada y construcción de barcos, colapsaron de forma rápida. En Bilbao, sin embargo, el proceso de industrialización y posterior desindustrialización estuvo marcado por continuos avances y retrocesos. El rápido crecimiento registrado en las últimas décadas del siglo XIX fue seguido de estancamiento, mientras que el segundo proceso de industrialización del País Vasco tuvo lugar a mediados de los años cincuenta del siglo XX, como ejemplo de lo que Tickell y Peck (1992) (también Peck y Tickell, 1994) denominan fordismo español tardío (*Spanish delayed Fordism*).

Esto se explica en parte por el impacto de la guerra civil y la posterior implantación de la dictadura franquista. Frente a versiones tempranas de la crisis de reestructuración económica que atravesó las economías industriales maduras y que Glasgow ilustra de forma ejemplar, Bilbao alcanzó su cenit industrial en los años sesenta y experimentó la llegada de la crisis a finales de los setenta y principios de los ochenta del pasado siglo. Esta brecha temporal es de la máxima relevancia porque, aunque ambas ciudades fueron asoladas por la crisis, la proximidad temporal de su impacto en Bilbao llevaba, hasta hace no mucho tiempo, a que nadie pudiera entender que el antiguo tejido industrial de la zona se hubiera perdido para siempre. De hecho, Bilbao tiene un recuerdo muy próximo de la destrucción y la fragmentación que la reestructuración industrial impuesta por la crisis acarreó en términos económicos, sociales, políticos y espaciales.

Como se mencionaba anteriormente, el colapso estuvo relacionado con el carácter limitado de su base industrial, centrada en ambos casos en el acero y la industria pesada, sectores que sufrieron muy profundamente el proceso de reestructuración económica en los países occidentales. El legado de la crisis en ambas ciudades se tradujo en una inmensa pérdida de puestos de trabajo del sector industrial ocupados por hombres y a jornada completa, al mismo tiempo que el abandono de las viejas fábricas dio paso a un desolador paisaje compuesto por extensas zonas de ruina y contaminación. La respuesta del sector público en ambos casos vino dada por un amplio conjunto de programas de recuperación que no acabaron de ser efectivos, aunque en el País Vasco, a finales de los años ochenta, produjeron la falsa impresión de una cierta recuperación que de nuevo se frenó de forma abrupta en 1991.

Aunque Bilbao se parece a Glasgow en muchos aspectos, la microdiversidad impone aquí una diferencia substancial en términos del alcance y efectos subsiguientes del contexto político de autogobierno. Aunque hasta hace muy poco la experiencia de Glasgow proporcionó un ejemplo de la creciente tendencia centralista del Gobierno británico, Bilbao casi sería un ejemplo de lo contrario, aunque este punto es objeto de intensa controversia política dentro del propio País Vasco. En cualquier caso, si la creación del Parlamento escocés es relativamente reciente (1999), su equivalente vasco lleva activo casi treinta años (Gómez, 1998). La trayectoria histórica de ambas ciudades muestra, por tanto, peculiaridades específicas. En el caso de Glasgow éstas se refieren, hasta hace poco tiempo, al peso de la Scottish Office y al poder de sus agencias de desarrollo económico, mientras que la especificidad de Bilbao apunta al predominio de la fragmentación, la disparidad y una ausencia de coordinación que en parte se derivan de una estructura de gobierno local intrincada y compleja.

Como anteriormente comentamos, la tendencia centralista del Gobierno británico respecto a la economía escocesa se incrementó en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Desde finales de los años cuarenta, la planificación económica en Escocia fue una de las funciones clave de la Scottish Office, que conjuntamente con su agencia de desarrollo económico Scottish Enterprise (antes Scottish Development Agency) y su red de empresas locales fueron los principales actores en el ámbito del desarrollo económico. Su actitud puede estar vinculada con la mentalidad antiurbana predominante en la política británica, pero en todo caso tras la crisis, se tradujo en una desviación sistemática de toda inversión industrial potencial fuera de Glasgow, cuyo impacto negativo se combinó, además, con la influencia de las grandes tendencias económicas y sus efectos aniquiladores de la industria existente en la ciudad. La planificación económica impulsada por el Estado mediante distintas medidas, como los subsidios e incentivos a la localización de empresas o el gasto en infraestructura, contribuyó enormemente a la situación desfavorable de Glasgow porque a causa de estas medidas, la nueva industria se asentó en las *new towns* y las áreas de desarrollo económico seleccionadas por el Gobierno. Tal como reconocía un alto funcionario de la Scottish Office: "La ayuda financiera que ofrecemos en Escocia constituye una de las principales razones de nuestra capacidad de atracción de inversión empresarial".

La decisión de excluir a Glasgow de la inversión industrial potencial tras la crsisis y las políticas de desarrollo que la acompañaron se prolongaron durante mucho tiempo y fueron reforzadas, además, por el Gobierno conservador y su retórica sobre los principios de actuación del mercado. Al mismo tiempo, este proceso se vio reforzado por la obsesión del Ayuntamiento de Glasgow con el mantenimiento del *stock* de vivienda pública y su negligencia en darse cuenta de la importancia de las decisiones de mayor trascendencia económica. De esta manera, la ciudad se vio sistemáticamente excluida de los flujos de inversión industrial proveniente de empresas coreanas y japonesas especializadas en la producción de elementos electrónicos y deseosas de abrirse puertas en el mercado europeo.

El País Vasco no ha constituido un destino privilegiado de la inversión industrial extranjera, tal como lo fue Escocia, y el caso de Bilbao resulta muy distinto al de Glas-

gow en términos de autonomía en la toma de decisiones, pero los resultados obtenidos en uno y otro caso sí mostraban un cierto paralelismo. El impacto positivo que el autogobierno ha venido garantizando al País Vasco es innegable, pero la efectividad de las numerosas iniciativas de las diferentes instancias de la Administración pública, en su intento por hacer frente al colapso económico, no termina de quedar clara. La dispersión, la competencia, la duplicidad y el despilfarro de recursos públicos convergieron en la ausencia de una estrategia pública robusta y coherente, con capacidad real para enfrentarse a la crisis. No cabe negar el impacto positivo de las políticas del Gobierno vasco para aliviar las condiciones del enorme número de trabajadores despedidos como consecuencia del colapso industrial, pero las medidas destinadas a generar actividad industrial a finales de la década de los ochenta no dieron los frutos deseados, en parte, por el apoyo sin condiciones que recibió el sector privado y la confianza en que crearía industria y empleo, cosa que no sucedió nunca.

El impacto de la disolución de lo que Lash y Urry (1987) llaman el "esquema espacial fijo" (*spatial fix*) actuó en detrimento de las dos ciudades, aunque las particularidades locales llevaron a procesos diferentes. Glasgow sufrió el impacto negativo de las decisiones tomadas por las agencias económicas dependientes del Gobierno central, mientras que la compleja estructura institucional en Bilbao, aunque estrictamente local, no fue capaz de generar un esfuerzo revitalizador coordinado.

El discurso empresarial emprendedor

Entonces, las dos ciudades pusieron en marcha otro tipo de iniciativas. Si utilizamos las palabras de Healey *et al* (1992), las áreas manufactureras, con la excepción de las que se hallaban muy bien situadas en el contexto de las nuevas oportunidades económicas, han navegado sin rumbo en un mar de incertidumbre y fragmentación, expuestas a importantes presiones de competencia y competitividad, pero con una base muy frágil y muy limitada para iniciar el camino del crecimiento económico. Tal como señala Jessop (1994), el intento de evitar la pérdida de puestos de trabajo dio paso a una reorientación de la actividad económica local, con un énfasis creciente en la regeneración económica y en las medidas a arbitrar para conseguir un desarrollo regional o local más competitivo en el contexto de la economía mundial. Tanto en Glasgow como en Bilbao, esta búsqueda de soluciones en ese contexto de competencia generalizada se inspiró en el modelo del discurso empresarial predominante, basado en la conveniencia de crear una economía asentada en el sector servicios, aunque sus perfiles nunca terminaron de estar muy bien definidos. Una cuestión clave en todo ello fue la reconstrucción de la imagen de las ciudades. Como vimos anteriormente, en ambos casos, el intento de desarrollar el sector servicios a través de campañas de *marketing* se vinculó a las imágenes asociadas a las nuevas tecnologías, la actividad científica avanzada y los servicios financieros (Healey, 1992), o lo que Fainstein y Fainstein (1985) llaman "visiones congeladas del crecimiento" (*congealing of growth visions*), forjadas en torno a nociones muy vagas sobre dominio y control, servicios avanzados y servicios al consumo de alto nivel, y muy de moda en muchas ciudades occidentales desde los años setenta. De acuerdo con este discurso empresarial, a partir del momento

en el que se asume que el declive de la industria es inevitable, las economías basadas en este tipo de producción debían ser transformadas en centros de servicios.

El punto de partida en ambos casos fue una revisión de las fortalezas y debilidades de las dos ciudades a partir de un análisis de tipo DAFO (evaluación y actuación posterior basada en debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades). El resultado también fue muy parecido, dado que estos modelos, de acuerdo con Cochrane (1991), se basan en el énfasis en proyectos emblemáticos más que en programas integrados. En Glasgow, la conclusión central del análisis fue que la ciudad debía planificar un futuro postindustrial y hacer uso de proyectos de *marketing* como herramienta política clave a través de la cual atraer inversión. Bilbao, en la misma línea, debía buscar la transformación de su metrópolis en un área moderna y competitiva que mirara al futuro. Más específicamente, de acuerdo con el ejercicio DAFO, ambas ciudades debían ser objeto de remodelación inspirándose, para ello, en ejemplos estadounidenses, y muy especialmente en la experiencia de Baltimore. La lista de proyectos que Glasgow debía perseguir incluía un acuario y un observatorio científico, ambos, según Keating (1989), a imitación de la experiencia de Baltimore. Bilbao, como Glasgow, también debía impulsar la renovación urbanística aprovechando su mirada a la ría, tal y como previamente había hecho Baltimore. Bilbao se inspiró, además, en otros ejemplos de revitalización, y si Pittsburg fue el modelo preferido por el Plan Estratégico, el primer borrador del Plan Territorial de Uso del Suelo insistía repetidamente en la necesidad de seguir el sendero de Glasgow, aclamada como ciudad de gran éxito en términos de regeneración urbana (Gómez, 1998).

Esta fascinación con los ejemplos foráneos apunta hacia una "americanización" ("extranjerización" en el caso de Bilbao) del ejemplo a seguir en el desarrollo económico local (Wilkinson, 1992). Las técnicas de revitalización utilizadas en Glasgow y Bilbao fueron transplantadas de forma acrítica desde las ciudades estadounidenses, ignorando las diferencias de cada área urbana, y con poca evidencia de que su validez o adecuación fueran previamente ensayadas. Como afirman Peck y Tickell (1994), lo que resulta más sorprendente de las estrategias locales actuales es justamente lo poco locales que son. El énfasis en el carácter emprendedor, como rasgo universal de esas estrategias locales, se ha propagado como panacea entre las ciudades afectadas por la reestructuración económica y política con el resultado de que los gobiernos locales, en el nuevo contexto de competencia generalizada, han sustituido el estilo administrativista (*managerialist*) por el empresarial (*entrepreneurial*). En otras palabras, los regidores de las instituciones locales han llevado a cabo la transición desde objetivos de creación de bienestar cotidiano para los ciudadanos a objetivos de creación de desarrollo económico y riqueza. El núcleo de ese estilo empresarial, es decir, los partenariados entre el sector público y el privado, también han sido considerados elementos esenciales para la consecución del crecimiento urbano y la revitalización. Como se afirmaba anteriormente, en la medida en que una parte de la culpa de la crisis se ha adscrito a los modelos previos de política urbana, también se ha descargado en ellos la responsabilidad de los malos resultados económicos. En consecuencia, si antes se acudía a las instancias públicas locales para intentar hacer frente a la crisis, ahora parecen ser

vistas como parte del problema, lo que facilita su relegación a un segundo plano y el protagonismo de las nuevas agencias de desarrollo. En otras palabras, las instituciones públicas locales democráticamente elegidas han dado paso a la gobernanza o ejercicio de la autoridad por instancias nuevas y partenariados público-privados.

Aun así, la microdiversidad reafirma la particularidad local frente a las presiones similares de homogeneización a que están sujetas las ciudades. Algunas veces, determinados rasgos profundamente enraizados en las localidades ejercen una influencia especial en los modelos de desarrollo económico (Leo, 1997). En este sentido, la evolución del Gobierno local desde el estilo administrativista al empresarial es mucho más evidente en Glasgow que en Bilbao, porque el rol de prestación de servicios de las instituciones públicas españolas ha sido hasta el momento bastante limitado y muy alejado del nivel de su equivalente en el Reino Unido. Como afirmaba Spicker (1996), España es uno de los países de la franja latina donde el Estado de bienestar es todavía rudimentario. Además, el nivel de autonomía de los municipios británicos, y el alcance de la actividad que desarrollan en el ámbito de la prestación de servicios, ha sido tradicionalmente muy significativa, constituyendo, de hecho, una cierta excepción en Europa (Hall, 1998). El punto de partida en ambos casos, por tanto, en términos del rol desempeñado por las autoridades locales, ha sido marcadamente diferente. Sin embargo, en el contexto de los nuevos ejercicios de revitalización, el limitado papel que ha jugado el sector privado, en términos prácticos, muestra importantes similitudes en Glasgow y Bilbao, a pesar de las inmensas dosis de retórica sobre la importancia de su protagonismo.

A pesar de que en el Reino Unido los discursos oficiales de Thatcher en torno a la incorporación del sector privado en la regeneración local asumieron que el "empresario inconformista" (*maverick entrepreneur*) sería la fuerza que impulsaría tales iniciativas, la emergencia de los partenariados cobra su auténtico sentido en el contexto de la reestructuración del Estado británico y la ascendencia del neoliberalismo (Peck y Tickell, 1995). La retórica de la energía empresarial y de la capacidad innovadora del sector privado y los hombres de negocios se forjó en oposición a la imagen de torpeza, lentitud e ineficacia burocrática de los ayuntamientos. La formación de partenariados se vio entonces como la fórmula mágica, el medio de asegurar la combinación efectiva de intereses públicos y privados, aunque lo que en realidad representan en el Reino Unido es la dispersión y neutralización de los poderes locales elegidos, fomentada por el Gobierno central (Jessop, 1997). Sin embargo, a pesar del predominio de este discurso retórico, la historia de Glasgow es la del fracaso de la implicación de la empresa privada en la administración de la ciudad. Atendiendo, por ejemplo, a la actividad de la agencia Glasgow Action vemos cómo la actividad del sector privado obedeció a una cierta exaltación del orgullo local y al prestigio que comportaba tal incorporación, pero lo cierto es que contribuyó muy poco al desarrollo de iniciativas, tanto en términos de financiación como de recursos humanos (Boyle y Hughes, 1994). Por otra parte, por mucho que dos tercios de los miembros del consejo de dirección de otra de las agencias, Glasgow Development Agency (hoy Scottish Enterprise Glasgow) pertenezcan al sector privado, ello no ha supuesto una merma real del liderazgo del sector público en la mayor parte de las actividades desarrolladas en la ciudad.

En Bilbao, la retórica sobre el partenariado fue incorporada tanto respecto a Bilbao Metrópoli 30 como a Bilbao Ría 2000, las dos agencias de desarrollo que se crearon tras la crisis. En el primer caso, la ausencia de poder y de capacidad de actuación real apunta a una cierta vacuidad del discurso empresarial, mientras que la segunda agencia ilustra el nuevo estilo del sector público en su imitación del supuesto rol del sector privado como gestor empresarial. Bilbao Ría 2000 está formada por instituciones del sector público pero opera, en la práctica, como una empresa privada.

Además, la naturaleza de la crítica que se cernió tanto sobre la GDA de Glasgow como sobre Bilbao Ría 2000 muestra claras similitudes. La Glasgow Development Agency, sobre todo al comienzo de su andadura, se consideró un producto típicamente *thatcherista* tanto por su oposición a la planificación como por la retórica vinculada al liderazgo del mercado. Algo parecido cabe afirmar de Bilbao Ría 2000, ya que en buena medida fue criticada por su interés casi exclusivo en el desarrollo de suelo privatizado y su énfasis en la viabilidad económica como principio director (Rodríguez, 1996). En este sentido, ambas agencias ejemplifican un alejamiento de los procesos democráticos y el aumento de poder de las instancias cuasipúblicas (Lauria, 1997b).

Proyectos inmobiliarios

Más específicamente, los proyectos derivados de este enfoque empresarial ilustran otro conjunto de similitudes entre Glasgow y Bilbao, aunque la ciudad vasca se centró de forma mucho más intensa que la escocesa en proyectos inmobiliarios. Como subrayan Tavsanoglu y Healey (1992), en un entorno de competencia entre regiones y áreas urbanas, los gobiernos locales ensayan estilos más innovadores y emprendedores, una de cuyas variantes es la promoción de proyectos inmobiliarios especulativos para atraer inversión. Más específicamente, los proyectos de regeneración urbana de las viejas áreas industriales han buscado reconstruir el deteriorado tejido físico de las ciudades tras el impacto del colapso de la industria fordista, poniendo especial atención en los requerimientos de la nueva economía de servicios. Sin embargo, ese desarrollo inmobiliario que se suponía que revitalizaría las áreas urbanas no ha sido convenientemente articulado, como señala Turok (1992), ni siquiera en los casos en que los proyectos vinculaban sistemáticamente la nueva infraestructura y la atracción de inversión económica, la renovación física y la economía.

Las directrices de inversión de las agencias escocesas de desarrollo económico contenían un especial énfasis en la necesidad de fomentar la inversión en la renovación física de determinadas áreas previamente seleccionadas. En Glasgow, los criterios de selección de los inversores sobre las localizaciones que consideraban interesantes operaron en contra de la promoción inmobiliaria industrial. Dentro de la ciudad la oferta privada de espacio de oficinas, sin embargo, se expandió enormemente (Turok, 1992). Esto no produjo, sin embargo, un incremento sustancial de la oferta de empleo del sector privado, ya que el éxito de las agencias de desarrollo local en la atracción de sedes de empresas importantes y oficinas con funciones de alto nivel fue muy escaso. De hecho, la mayor parte del nuevo espacio de oficinas fue a parar a manos de empresas ya radicadas en la ciudad pero que buscaban consolidar su actividad dentro de Glasgow, y también a

departamentos de la Administración pública que necesitaban un emplazamiento más cómodo. En todo caso, el resultado fue una sobreoferta de oficinas que, como ya hemos mencionado, convivió junto a la escasez manifiesta de emplazamientos adecuados a las necesidades de la nueva industria (GDC, 1990 en Turok, 1992, p. 369).

Las estrategias en Bilbao muestran el mismo discurso de regeneración a través de la promoción de proyectos de desarrollo inmobiliario, en el que las áreas con edificaciones obsoletas, construcciones en ruinas y espacios abandonados se muestran como objetivo físico idóneo para la puesta en marcha de medidas de reestructuración económica. Como vimos anteriormente, instrumentos de política territorial como el Plan Territorial y, sobre todo, los proyectos de Bilbao Ría 2000 incorporan este tipo de estrategia, en lugar de vincular más estrechamente la inversión en desarrollo inmobiliario a las demandas y las necesidades de los ciudadanos y de la economía local. Los promotores en este contexto se ven particularmente estimulados por los pronósticos de rentabilidad anticipada y, en general, por un nivel de riesgo muy limitado, dadas las garantías y la financiación pública de Bilbao Ría 2000. Al mismo tiempo, en su intento de asegurar un alto nivel de autofinanciación, la agencia adopta la forma de una empresa privada, de manera que, como señalaba Pablo Otaola, su gerente en aquel momento, actúa como promotora inmobiliaria. Esto, a su vez, levantó muchas críticas sobre el comportamiento de la agencia que parecía haberse convertido en el arquetipo del promotor especulador.

Incluso si en aquel momento el componente inmobiliario mostraba más trascendencia en Bilbao, la lógica subyacente a este tipo de prácticas fue la misma en las dos ciudades. Como señalan Healey *et al* (1992), estas estrategias se centran en muy pocas zonas cuidadosamente seleccionadas (el centro de la ciudad, los frentes de agua), y dirigen la inversión y las subvenciones hacia ámbitos y proyectos muy específicos, en lugar de diseminar la rentabilidad de esa financiación en el conjunto del área urbana. Además, en ambos casos, el sector público llevó la delantera en la apertura de mercados a un sector privado que no dejó de aprovechar esas oportunidades. Sin embargo, como anteriormente se mencionaba, el flujo de transacciones, subsidios, subvenciones y la financiación recibida por el sector privado se negociaron a puerta cerrada, y en ese sentido las agencias pusieron en entredicho la transparencia que ha de presidir estos procesos en contextos democráticos. Más específicamente, los problemas de secretismo y la ausencia de consulta pública en Bilbao fueron vistos como una subversión de los canales a través de los cuales los ciudadanos, los grupos y las asociaciones de vecinos intentaron influir en la concepción y el desarrollo de proyectos y planes cuyo impacto les afectaba directamente.

Ejercicios de *marketing*

Este conjunto de prácticas relacionadas con el discurso de ciudad emprendedora se vincula a su vez a otras directamente relacionadas con el *marketing* publicitario, como la promoción de eventos únicos, el desarrollo de políticas culturales, la promoción del turismo o los ejercicios de mejora de la imagen, todas ellas destinadas a fomentar la revitalización de las áreas urbanas. El resultado de la utilización de estas medidas es muy desigual. De hecho, Wilkinson (1992) afirma que la selección y la concentración

en determinados proyectos emblemáticos pone de relieve su efecto "mosaico", es decir, la diferencia en el tratamiento que en el contexto de la ciudad reciben unas áreas frente a otras. Desde esta perspectiva, la impresión que producen los frentes de agua una vez remodelados o la emergencia de determinados elementos culturales es la de "islas de renovación" supuestamente transmisoras de mensajes de revitalización y símbolos visibles y evidentes de la regeneración urbana. Este tipo de ejercicios, como mencionamos anteriormente, también busca transformar las imágenes tradicionales de la ciudad industrial en declive en otras distintas, nuevas, vitales y cargadas de optimismo. Según Bianchini *et al* (1992), Glasgow constituye un ejemplo notable en este sentido, al haber puesto en marcha dispositivos culturales y turísticos como la Colección Burrell, el Garden Festival de 1988 y las celebraciones de la Ciudad Europea de la Cultura de 1990. Todo ello, junto a otros ejemplos más directamente relacionados con la atracción de inversión como el Centro Escocés de Exposiciones y Congresos (Scottish Exhibition and Conference Centre-SECC), y los centros comerciales de Princes Square y el St. Enoch Centre forman parte de un paquete de atracciones que comunican una imagen dinámica, moderna y cosmopolita de la ciudad, que nada tiene que ver con la del pasado. Y algo parecido cabe afirmar de Bilbao. El distrito de Abandoibarra se convirtió en el símbolo de la recuperación de la ciudad con el proyecto emblemático del nuevo Bilbao, el museo Guggenheim, como estrella del desarrollo del área. Más allá de los límites de su rol cultural, la idea fue convertir el museo en el elemento clave del Bilbao metropolitano moderno, el núcleo socioeconómico del País Vasco.

Podríamos afirmar que si en Glasgow se ha prestado especial atención a la organización de eventos y acontecimientos únicos y a la utilización de recursos culturales, los proyectos emblemáticos han recibido un trato de favor notable en Bilbao. La amalgama de recursos puesta en marcha en cada caso varía de acuerdo con esta ligera diferencia en el énfasis, pero ambos responden a una concepción similar y muestran la tendencia a la repetición (*sameness*) a la que nos referimos anteriormente, de forma que, aunque supuestamente innovadores, no dejan de ser ejercicios análogos, muy semejantes entre sí (Philo and Kearns, 1993). Así, si *Glasgow's Miles Better* y otras campañas similares constituyen ejemplos de *marketing* publicitario cuyo propósito no es sólo atraer visitantes a la ciudad sino también fomentar un cierto cultivo del orgullo interno, algo muy parecido se puede afirmar del museo Guggenheim en Bilbao. En ambos casos, el imaginario de la ciudad fue reconstruido, de forma que el intento de crear un aura de dinamismo cultural y sofisticación, aparte de tener como objetivo al consumidor de alto poder adquisitivo y a los visitantes y turistas (Hubbard, 1996), también desempeñó un rol ideológico con ecos de la vieja lógica de "pan y circo", como Harvey (1989) viene señalando con énfasis respecto a la proliferación de escenarios urbanos espectaculares.

Impactos

Es por todo ello por lo que la retórica subyacente a la mayor parte de estos ejercicios de regeneración ha sido muy frecuentemente cuestionada. Más concretamente, refiriéndose a los efectos de estas prácticas, Lovering (1995: 120) señala cómo el impacto en el mercado de trabajo ha sido muy escaso, de forma que las medidas puestas en marcha

han generado más publicidad que cambio real. En su opinión, el impacto en la creación de empleo ha sido muy limitado, y lo mismo cabe afirmar respecto al efecto en el desarrollo de la economía local, aunque algunos segmentos específicos del sector servicios como la Administración local, la esfera educativa, las organizaciones de voluntariado y otros grupos se han visto más claramente favorecidos.

Por otra parte, la emergencia de nuevos actores con capacidad de decisión, o lo que se ha dado en llamar reconstrucción de la gobernanza a nivel local, ha tenido en la práctica poco que ver con la emergencia de una nueva economía o la creación de nuevos focos de desarrollo y mucho más con la construcción deliberada de nuevos discursos políticos y la entrada en escena de nuevos actores. Jessop (1996) apunta en este sentido cómo las prácticas supuestamente destinadas a la creación y la consolidación de ciudades y regiones empresariales han adoptado a menudo la forma de informes de consultoría, folletos vistosos, congresos, reuniones, seminarios, intercambios culturales, bases de datos y centros de información, proliferando asimismo la figura del partenariado local, que muy frecuentemente ha hecho gala de escasa coordinación, recursos limitados y, a menudo, actuación guiada por objetivos contradictorios. Es por eso por lo que Healey *et al* (1992) manifiestan que el discurso en torno a la necesidad de liderazgo y nueva imagen que proclaman las ciudades enmascara a menudo un vacío de directrices estratégicas realistas y meditadas, algo que señala también Turok (1992), aunque poniendo en este caso el acento en la fragmentación y el carácter poco sistemático de las iniciativas y la ausencia de enfoques más generales y holísticos, que son los que, en definitiva, se requieren para superar las crisis.

Las estrategias que en ambas ciudades responden a estas características tuvieron lugar con un cierto desfase temporal, pues Glasgow comenzó en los años ochenta mientras que en Bilbao empezaron a desarrollarse en la segunda mitad de los años noventa. Una década después, Glasgow había obtenido beneficios en términos de visitantes turísticos, pero no había conseguido contrarrestar los problemas de desempleo, mientras que las primeras aproximaciones sobre la ciudad de Bilbao apuntaban a una importante reconstrucción de su imagen, pero a un impacto mucho menor en términos de revitalización económica. De hecho, el énfasis semejante en la imagen en ambos casos llevó a que algunos entrevistados coincidieran en utilizar el término *glamour* como la etiqueta para designar este tipo de ejercicios, frente al uso de mecanismos más directamente efectivos en ambas ciudades.

Algo más tarde, en ambos casos, se reconoció la necesidad de desarrollar medidas de atracción de inversión industrial como el único medio de mitigar los problemas de desempleo. Según Barnekov y Rich (1989), la enseñanza que cabe obtener es que a pesar de que los discursos en torno a la economía de servicios, la prosperidad y los entornos innovadores resultan muy atractivos, éstos no pueden reemplazar a los programas de desarrollo económico específicamente dirigidos a la regeneración de economías urbanas deprimidas. En Glasgow, las instituciones comenzaron a preparar determinadas áreas para el desarrollo de la industria y crearon además un nuevo partenariado, Glasgow Regeneration Alliance, con ese objetivo específico. En Bilbao, por otra parte, el nuevo Plan Interinstitucional para la Revitalización de la Margen Izquierda, junto a las

dos agencias anteriormente mencionadas, CEDEMI e IBAE, apuntaba en una misma dirección. Aun así, también resulta preciso contemplar estos intentos más tardíos de contrarrestar el declive de las ciudades en el contexto de las tendencias macroeconómicas más amplias. Por una parte, los vientos dominantes en el mercado de trabajo en términos de precariedad e inseguridad imponen serias limitaciones y, por otra, es necesario también subrayar la dudosa ganancia que parecía derivarse de la atracción indiscriminada de inversión industrial que, como Daewoo ejemplificaba en Álava, podía amenazar a medio plazo la prosperidad de empresas locales muy asentadas en el área. Como Peck y Tickell (1994) revelan, la competencia general entre las ciudades lleva, paradójicamente, a que el impulso de lo local se halle inextricablemente unido al debilitamiento de lo local, con el único consuelo de que sea otra localidad la que se vea perjudicada y no la nuestra. La creación de lo que se ha dado en llamar "un entorno apropiado para las empresas", afirman estos autores, puede ser beneficiosa para unas pocas regiones, pero la competición que se genera, en el mejor de los casos, puede convertirse en un juego de suma-cero y, en el peor, en un claro elemento de destrucción. La mayor parte de las ciudades, de hecho, no alcanza el éxito económico, e incluso para aquellas que sí lo consiguen resulta extremadamente frágil, porque una visión de mejora sostenida y a largo plazo es difícil de conciliar con el interés por "cortejar" y seducir a toda inversión potencial, por aprovechar cada una de las posibles oportunidades de rentabilidad y por optar a cada una de las nominaciones y los eventos que se plantean a escala más amplia (Peck y Tickell, 1995).

Otros desafíos

Por otra parte, las especificidades de cada ciudad revelan los desafíos a los que cada una de ellas debía hacer frente. Como señalaba Robertson (1998a), la ciudad de Glasgow se inscribe en un marco de límites administrativos demasiado estrictos y políticamente discutibles, a pesar de que su inserción y tratamiento en el contexto más amplio del área metropolitana le supondría un beneficio importante. En ese sentido, la pérdida del Gobierno regional en 1996, en el contexto del intento fracasado de robustecer al partido conservador, amplió aún más su debilidad (Robertson, 1998a; también Purves –SO–). Por otra parte, la aparición del Parlamento escocés, que en aquel momento todavía era un proyecto, se contemplaba como fuente de nuevas oportunidades de cara al desarrollo de estrategias alternativas para la ciudad[1].

Como anteriormente se comentaba, en Bilbao parecía particularmente difícil coordinar, integrar y vincular las iniciativas de las distintas instituciones y agencias y reducir los efectos adversos que a veces sus actuaciones parecían producir. La fragmentación espacial e institucional había conducido al incremento de la competencia entre las iniciativas políticas diseñadas para abordar el declive de la ciudad. El hecho de que lo que en aquel momento eran las dos agencias más tardías, creadas para la revitalización de la

1 Como se señalaba en el capítulo sobre Glasgow, la publicación por parte del Gobierno escocés del informe *Scottish Cities Rewiew* en el año 2003, rompía la tendencia anterior y reconocía la contribución de las ciudades al desarrollo económico y social de Escocia, manifestando la necesidad de ampliar sus oportunidades económicas junto con los recursos sociales destinados a la regeneración (Turok y Bailey, 2004).

margen izquierda, no sólo trabajaran sobre la misma área sino que además compartieron objetivos, constituía un ejemplo claro a este respecto. Por otra parte, Bilbao debía hacer frente a otras especificidades como la notoria presencia del grupo independentista terrorista ETA y los vaivenes políticos que su actividad desencadena.

Para concluir

Al final del recorrido, tal vez la idea que cobra más fuerza respecto a la investigación de las estrategias de regeneración en Glasgow y Bilbao es el alcance y el impacto de los discursos emprendedores y la facilidad con la que se aceptan. Volviendo al comienzo, el análisis comparativo de estas estrategias de regeneración en ambas ciudades ilustra la fragilidad de estas prácticas para alcanzar objetivos de revitalización amplios, más allá del beneficio concreto de determinados sectores y de algunos emplazamientos específicos. A pesar de este resultado, la comparación aporta pruebas de la extensa utilización de este modelo, más allá de diferencias políticas, económicas y sociales. El discurso emprendedor ha cambiado las formas de abordar el declive y la crisis económica, transformando el enfoque, las instituciones y los modos de gobernanza como consecuencia, se afirma, de la presión de las múltiples formas de competencia. Como afirman Jessop *et al* (1996), el coste político de no participar en el "juego" emprendedor parece cobrar más importancia que el del intento y posterior fracaso.

Finalmente, aunque en parte trascendiendo el propósito de este estudio, determinadas cuestiones del análisis comparado de las estrategias de Glasgow y Bilbao requerirían mayor exploración. Harding (1998) subraya la necesidad de impulsar estos ejercicios de investigación comparada internacional, y, en este sentido, apunta hacia la conveniencia de vincularlos más claramente a las transformaciones del Estado-nación y a cómo esos cambios afectan a las estrategias subnacionales de desarrollo. La investigación no se ha detenido en el impacto potencial de las circunstancias nacionales específicas en el desarrollo de las nuevas prácticas locales, más allá de determinados comentarios referidos, por una parte, a la influencia que en Glasgow tuvieron determinadas decisiones del Gobierno central y, por otra, a la reestructuración del Estado británico a nivel local. Cuestiones, por tanto, como la posición de ambas ciudades, Glasgow y Bilbao, en sus respectivos contextos nacionales, tanto económicos como políticos, constituirían áreas del máximo interés.

Por otra parte, también cabría discutir el interés de la teoría de la regulación como marco conceptual en el que encajar la evolución de los procesos locales. Como anteriormente se mencionaba, la teoría de la regulación, según algunos autores, constituye una herramienta muy poderosa para entender los cambios internacionales de las estructuras de Gobierno y sus modos de operar, y para analizar sus implicaciones en la política urbana. Hay académicos que, por el contrario, defienden la utilidad de la teoría de la regulación para el análisis de problemas generales pero la niegan para los estudios de escala inferior al Estado-nación, entre los que obviamente se hallan los centrados en la esfera urbana. De acuerdo con Tickell y Peck (1992), la teorización de algunos regulacionistas respecto al ámbito espacial local local requiere algunas modificaciones como, por ejemplo, la clarificación de los vínculos entre las trayectorias de

desarrollo regional y los modos de regulación social nacionales. Como se mencionaba anteriormente, este estudio ha utilizado la teoría de la regulación como herramienta de trabajo de la investigación, sin profundizar de forma extensa en las distintas perspectivas regulacionistas y sus respectivas implicaciones, por una parte, ni en las posibles insuficiencias de la teoría, por otra[2].

Finalmente, si nos detenemos más concretamente en el núcleo de la investigación, la pregunta sobre lo que las ciudades habrían sido o serían sin estas estrategias permanece abierta. Como afirma Lowe (1993), cabe plantearse si tales prácticas son, en todo caso, mejor que nada. Incluso aun teniendo en cuenta el riesgo de legitimar cualquier estrategia, en cierto modo implícito en este tipo de afirmaciones, la llamada de Lowe (1993) considera la posibilidad de que la influencia de las estrategias en la confianza de los habitantes de la ciudad pueda, a más largo plazo, dar origen a una regeneración más amplia y profunda. Como afirmábamos anteriormente, la potenciación del sentimiento de orgullo de pertenencia a la ciudad aumentó mucho en ambos casos, y eso es algo cuyos efectos sólo pueden ser medidos con el paso del tiempo.

Por otra parte, las dificultades de aislar los efectos de las estrategias de revitalización de las tendencias dominantes del mercado de trabajo lleva a preguntarse si realmente existe algún modo de contrarrestar las transformaciones (fragmentación, precariedad, segmentación) que experimenta el mundo laboral.

En todo caso, si volvemos a las estrategias, la conclusión es que si el término regeneración remite a la reversión de la situación previa de declive económico, las prácticas empleadas parecen limitarlo a una transformación superficial y a una cierta impresión de reactivación. Sin embargo, como señalan Jessop *et al* (1996), lo que resulta más claro es que estos procesos han cerrado el paso al debate sobre formas alternativas de resolver los problemas actuales. Resulta imprescindible, por tanto, reflexionar sobre lo que se silencia o queda oculto en ese discurso predominante. Una de las mejores ilustraciones de los limitados resultados de estas prácticas, en términos de regeneración, proviene del hecho de que en una segunda fase, tanto en Glasgow como en Bilbao, se acudió a fuentes de empleo más tradicionales, como la industria. En otras palabras, la regeneración parecía requerir, como un alto ejecutivo de la GDA lo expresaba: *la vuelta a lo básico* y, por tanto, una cierta distancia de las actuaciones basadas en *cosmética emprendedora*.

2 En particular, los primeros enfoques de la teoría de la regulación fueron objeto de intensa crítica. De hecho, algunos autores consideran que los primeros regulacionistas subestimaban la importancia de la historia económica, social y política y quedaban encerrados en esquemas temporales abstractos (Capel, 2004)

Anexo
Relación de entrevistados

GLASGOW

JOHN BURY y BILL POTTS (entrevista conjunta)
Department of Planning and Development
Glasgow City Council

DAVID CHALMERS
Education and Industry Department
Scottish Office

W. J. COLVILLE
Director
International Property Advisers Debenham Thorpe

FERGUS COOPER
Economic Regeneration Unit
Glasgow City Council

ALISTAIR GRIMES
The Wise Group

IAN HART
Scottish Enterprise

KEVIN KANE
Glasgow Development Agency

GORDON KENNEDY
Glasgow Development Agency

ROBERT G. MAUND
Antiguo Director of Physical Planning Department
Strathclyde Regional Council

JIM MACKINNON y GRAEME PURVES (entrevista conjunta)
Planning Services Development Department
Scottish Office

STEVE RUNNING
Business Location Service Glasgow Development Agency

LAURIE RUSSELL
Director
Strathclyde European Partnership

PETER RUSSELL
Economic Development Officer
Glasgow District Council Town Clerk's Office

CLAIRE SAVAGE
Development Projects
Tourism Team
Glasgow Development Agency

DAVID WEBSTER
City Housing
Glasgow City Council

KEITH YATES
Antiguo miembro de Chief Executives Department
Strathclyde Regional Council

BILBAO

JOSÉ MIGUEL ARTAZA
Departamento Técnico de SPRI-LUR (Sociedad Vasca para la Promoción de Suelo y Construcciones Industriales de SPRI Promoción y Reconversión Industrial)

JOSÉ ANTONIO CALVO
SPRI (Sociedad Vasca de Promoción y Reconversión Industrial)

JOSÉ FÉLIX CHOMÓN
Director de IBAE (Asociación de Desarrollo del Bajo Ibaizabal)

JESÚS MARI ERQUICIA
Servicio de Ordenación del Territorio del Gobierno vasco

MARÍA SOLEDAD ESTEBAN
Profesora de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco

JAVIER FONT (entrevistado en noviembre de 1995 y julio de 1997)
Responsable del Área del Plan de Revitalización de Bilbao Metrópoli 30

PEDRO HERNÁNDEZ
Diputado de Promoción Económica de la Diputación Provincial de Bizkaia

EDUARDO LEIRA (entrevistado en diciembre de 1995 y febrero de 1997)
Director de i3 Consultores. Arquitectura y Urbanismo

JAVIER MAQUEDA
Director General de CEDEMI (Centro de Desarrollo Empresarial de la Margen Izquierda)

DIEGO MOYANO
Concejal delegado de Urbanismo de Barakaldo

JUANJO OTAMENDI
Jefe de Servicio de Información y Análisis Territorial
Departamento de Urbanismo - Diputación Provincial de Bizkaia

PABLO OTAOLA (entrevistado en noviembre de 1995 y julio de 1997)
Gerente de *Bilbao Ría 2000*

EDUARDO PORTERO
Jefe del Gabinete de la Concejalía de Urbanismo y Medio Ambiente y asesor de Urbanismo del Ayuntamiento de Bilbao

IÑAKI URIBARRI (entrevistado en diciembre de 1995 y julio de 1997)
Economista del Sindicato Comisiones Obreras - CC OO

ROBERTO VELASCO
Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco

Bibliografía

AITKEN, K. (1992), "The economy" en Linklater, M. y Denniston, R. (ed.), *Anatomy of Scotland*, W & R Chambers Ltd.

ALLEN, J. (1988), "Fragmented firms, disorganised labour?" en Allen, J. y Massey, D. (ed.), *The economy in question,* Sage.

ALONSO, L. (1997), "Canto del cisne del museo a la americana" en *El País*, 19 octubre, p. 32.

AMIN, A. (1994), "Post-Fordism: models, fantasies and phantoms of transition" en Amin, A. (ed.), (1994), *Post-Fordism a reader*, pp. 1-39, Blackwell.

AMIN, A. (1997), "Placing globalisation", Paper for presentation at RGS-IBG Annual Conference, Exeter, 7-9 January 1997.

AMIN, A. y MALMBERG, A. (1994), "Competing structural and institutional influences on the geography of production in Europe" en Amin, A. (ed.), (1994), *Post-Fordism a reader*, pp. 227-248, Blackwell.

ANTTONEN, A. (2005), "New Trends in Social Policy Research: Comparative Approach to Social Policy" en *The Finnish Journal of Social Policy and Social Work Research* 13 (3), pp. 268-288.

BARNEKOV, T. y RICH, D. (1989), "Privatism and the limits of local economic development policy", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 25, 2, diciembre 1989, pp. 212-238.

BEAUREGARD, R. A. (1997), "City planning and the postwar regime in Philadelphia" en Lauria, M. (ed), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Londres, Sage.

BENJAMIN, W. (1987), *Discursos interrumpidos I*, Madrid, Taurus.

BERG, B. L. (1998), *Qualitative research methods for the social sciences*, Third edition, Allyn and Bacon.

BERGARA, J. (1997), "Un puente entre los vascos y la comunidad internacional" en *Cinco Días*, 3 de octubre, p. VIII.

BIANCHINI, F., DAWSON, J. y EVANS, R. (1992), "Flagship projects in urban regeneration" en Healey, P., Davoudi, S., O'Toole, M., Tavsanoglu, S. y Usher, D. (ed.), (1992), *Rebuilding the city*, pp. 245-255, E & FN SPON.

BIZKAIMEDIA (2006), "CEDEMI impulsó la creación de 20 nuevas empresas innovadoras en 2005" en *Bizkaimedia*, Gabinete de Prensa Digital de la Diputación Foral de Bizkaia, 16 febrero 2006.

BM30 (BILBAO METROPOLI 30), *Bilbao A new waterfront for the year 2000,* folleto sin fecha, Bilbao Metrópoli 30.

BM30 (BILBAO METROPOLI 30 (1992), *Regeneración Urbana. Plan Estratégico para la revitalización del Bilbao Metropolitano. Fase III: Metas, Objetivos y Estrategias*, Bilbao Metrópoli 30.

BM30 (BILBAO METROPOLI 30), (1996), *Informe Anual de Progreso 1995*, Bilbao Metrópoli 30.
BOOTH, P. (1996), "The role of events in Glasgow's urban regeneration", *Strathclyde Papers on Planning*, 30, marzo 1996.
BOOTH, P. y BOYLE, R. (1993), "See Glasgow, see culture" en BIANCHINI, F. y PARKINSON, M. (ed.), *Cultural policy and urban regeneration*. *The West European experience*, Manchester University Press.
BOYER, R. (1990), *The regulation school: a critical introduction*, Nueva York, Columbia University Press.
BOYER, R. y DRACHE, D. (ed.), (1996), *States against markets*, Londres, Routledge.
BOYLE, M. (1993), *Leisure, place and identity: Glasgow's role as European City of Culture 1990*, PhD thesis, Department of Geography, University of Edinburgh.
BOYLE, R. (1990), "Regeneration in Glasgow: stability, collaboration and inequity" en Judd, D. y Parkinson, M. (ed.), *Leadership and urban regeneration*, Urban Affairs Annual Reviews, Volume 37, Sage.
BOYLE, M. y HUGHES, G. (1994), "The Politics of Urban Entrepreneurialism in Glasgow" en *Geoforum*, vol. 425, nº 4, pp. 453-470.
BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (1996), "Theory and practice of policy change: the case of urban regeneration in Glasgow" en *Local Government Policy Making*, vol. 23, nº 2, pp. 36-51.
BR2000 (BILBAO RÍA 2000), *A capital for the 21st century*, folleto sin fecha, Bilbao Ría 2000.
BURTENSHAW, D., BATEMAN, M. y ASHWORTH, G. (1991), *The European City. A Western Perspective*, Londres, David Fulton Publishers.
BUSTELO, P. (1994), "El enfoque de la regulación en economía: una propuesta renovadora" en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 4, Madrid, Complutense.
BUXTON, N. (1985), "The Scottish economy, 1945-1979: performance, structure and problems" en Saville, R. (ed.), *The economic development of modern Scotland 1950-1980*, Bell & Bain Ltd.
CAIRNCROSS, A. (1958), *Home and foreign investment, 1870-1913*, Cambridge University Press.
CAÏS, J. (1997), *Metodología del análisis comparativo*, CIS, Cuadernos Metodológicos, 21.
CALVO SERRALLER, F. (1997), "La realidad y el deseo", en *El País*, 19 octubre, p. 32.
CAPEL, H. (2004), "Comentario a la tesis doctoral de Sara González Ceballos en torno a la política de escalas en Bilbao" en *Biblio3W*, volumen 4, número 486.
CARR, R. (1982), *Spain 1808-1975*, Second Edition, Oxford History of Modern Europe, Oxford, Oxford University Press.
CARTER, C. (1974), "Some post-war changes in the industrial geography of the Clydeside conurbation" en *Scottish Geographical Magazine*, 90 (1), pp.13-26.
CASTELLS, M. (1996), *La era de la información*. *La sociedad red*, vol.1 Madrid, Alianza editorial.
CASTILLO, J. (1987), "Regiones industrializadas en declive: el caso del Norte de España" en *Información Comercial Española*, mayo 1987.
CASTILLO, J. (1989), "Inversión industrial y localización: una aproximación al caso de los municipios de la cuenca del Nervión" en *Ekonomiaz*, 15.
CASTILLO, J. J. (2007), "El trabajo fluido en la sociedad de la información: organización y división del trabajo en las fábricas del *software*" en *Revista del Trabajo*, Buenos Aires, octubre 2007.

CASTILLO, J. y RIVAS, J. A. (1988), "La cornisa cantábrica: una macro-región industrial en declive" en *Papeles de Economía Española*, 34, 1988, Madrid, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
CC OO (1989a), *Informe sobre la política industrial del Gobierno vasco*. Documento 2/89. Gabinete de estudios de CC OO de Euskadi.
CC OO (1989b), *Informe sobre el plan económico a medio plazo*. Documento 3/89. Gabinete de estudios de CC OO de Euskadi.
CE (Council of Europe) (1981), "Recent Urban Initiatives" en *Urban Renaissance in Europe*, Study Series, 2, Chapter 2 Strasbourg.
CHECKLAND, S. (1976), *The upas tree. Glasgow 1875-1975*, University of Glasgow Press.
CHECKLAND, S. & O. (1981), *The upas tree: Glasgow 1875-1975*, 2nd ed., Glasgow University Press.
CHO, M. (1997), "Flexibilization through metropolis: the case of postfordist Seoul, Korea" en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 21, nº 2, junio, 1997, pp. 180-202.
CINCO DÍAS (1997a), "Guggenheim, el buque insignia del nuevo Bilbao" en *Cinco Días*, 3 octubre, pp. I-XI.
CINCO DÍAS (1997b), "El plan de remodelación urbana sigue su curso" en *Cinco Días*, 3 octubre, p. XI.
CINCO DÍAS (1997c), "Un gigante de titanio para levantar Euskadi" en *Cinco Días*, 3 octubre, p. II.
CINCO DÍAS (1997d), "Gobierno vasco y Diputación, un compromiso de 75 años" en *Cinco Días*, 3 octubre, p. III.
CIPOLLA, C. M. (ed.) (1973), *The Fontana economic history of Europe*, The emergence of industrial societies-2, Londres y Glasgow, Collins Clear-Type Press.
CIPOLLA, C. M. (ed.) (1976), *The Fontana economic history of Europe*, Contemporary Economies-2, Londres y Glasgow, Collins Clear-Type Press.
COCHRANE, A. (1991), "The changing state of local government: restructuring for the 1990s" en *Public Administration*, vol. 69, otoño, 1991, pp. 281-302.
COCHRANE, A.; PECK, J. y TICKELL, A. (1996), "Manchester plays games: exploring the local politics of globalisation" en *Urban Studies*, vol. 33, 8, pp. 1319-1336.
COCINB (Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao) (1977), *Estructura socioeconómica del País Vasco*, Publicaciones de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, 3/1977.
COCINB (Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao) (1979), *Clases sociales y aspiraciones vascas*, Publicaciones de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao.
CORCUERA, J. (1979), *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*, Madrid, Siglo XXI editores.
COX, K. R. (1993), "The local and the global in the new urban politics: a critical view" en *Environment and Planning D: Society and Space*, 1993, vol. 11, pp. 433-448.
COX, K. R. (1997), "Governance, urban regime analysis, and the politics of local economic development" en Lauria, M. (ed.), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Londres, Sage.
COX, K. R. y MAIR, A. (1988), "Locality and community in the politics of local economic development" en *Annals of the Association of American Geographers*, 78 (2), 1988, pp. 307-325.
CROW, G. (1997), *Comparative Sociology and Social Theory: Beyond Three Worlds*, Macmillan, Londres.

DE VROEY, M. (1984), "A regulation approach interpretation of contemporary crisis" en *Capital & Class*, 23-D, pp. 45-66.
DONNISON, D. y MIDDLETON, A. (ed), (1987), *Regenerating the inner city. Glasgow's Experience*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
DORIA, R., LARRAYA, J. y SANS, J. (1990), "Economía vasca: evolución reciente y perspectivas" en *Papeles de Economía Española*, Economía de las Comunidades Autónomas, 9, 1990, Madrid, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
DTSS (Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco) (1990), "Un análisis de la actividad, la ocupación y el paro en la Comunidad Autónoma de Euskadi" en *Papeles de Economía Española*, Economía de las Comunidades Autónomas, 9, 1990, Madrid, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
DUNFORD, M. (1990), "Theories of regulation" en *Environment and Planning D: Society and Space*, 1990, Vol. 8, pp. 297-321.
ECONOMIST, THE (1994), "The manufacturing myth" en *The Economist*, 19 marzo 1994.
ECONOMIST, THE (1997), "It's wise to deindustrialise" en *The Economist*, 26 abril 1997.
EL CORREO (1996), "Bilbao y la margen izquierda se reparten el 60% de las ayudas de emergencia social"*, El Correo*, 8 marzo 1996, p. 3.
EL CORREO (1997a), "El espíritu del Guggenheim", en *El Correo*, 19 octubre, suplemento p. 3.
EL CORREO (1997b), "Una apuesta de futuro", en *El Correo*, 19 octubre 1997, p. 43.
EL CORREO (1997c), "Vizcaya se queda atrás" en *El Correo*, 19 octubre 1997, p. 48.
EL CORREO (2006a), "La quiebra de la agencia de desarrollo de la margen izquierda anula 25.000 páginas web" en *El Correo*, 13 octubre 2006.
EL CORREO (2006b), "La Diputación costea el cierre del centro de desarrollo Iba Adebi" en *El Correo*, 18 octubre 2006.
EL MUNDO (1997), "Bilbao, el tesón de convertir la chatarra en acero" en *El Mundo*, 19 octubre, p. 53.
EL PAÍS (2007), "David Harvey 'En el espacio público ideal el conflicto es continuo'" en *El País, Babelia*, 8 septiembre, p. 11.
EL PAÍS (1997a), "Hoy se abre el último gran museo del siglo XX", en *El País*, 18 octubre, p. 38.
EL PAÍS (1997b), "El encuentro para renovar una ciudad deprimida" en *El País*, 19 octubre, p. 33.
EL PAÍS (1997c), "100.000 personas visitan el Museo Guggenheim en su primer mes" en *El País*, 19 noviembre 1997, p. 41.
EL PAÍS (1997d), "Todos los que somos", en *El País*, 31 agosto 1997, domingo, p. 12.
EL PAÍS (1998), "El Guggenheim convierte a Bilbao en destino turístico con 260.000 visitantes en dos meses" en *El País*, 3 enero 1998, p. 26.
EL PAÍS (2007), "El continente que sí tenía contenido", en *El País*, 19 octubre de 2007, Extra Diez Años del Museo Guggenheim, p. 2.
EL PAÍS (2007), "Grandes esperanzas" en *El País*, 19 octubre 2007, Extra Diez Años del Museo Guggenheim, p. 3.
ESTRATEGIA EMPRESARIAL (1997), "El apoyo público, la formación y las empresas, factores clave" en *Estrategia Empresarial*, 15 junio 1997, p. 11.
EUROPA PRESS (2005), "Nueve comarcas superan la tasa media de desempleo en el País Vasco", Europa Press de Bilbao, 3 enero 2005.

FAINSTEIN, S. y FAINSTEIN, N. (1985), "Economic restructuring and the rise of urban social movements" en *Urban Affairs Quarterly*, 21, 187-206.
FAINSTEIN, S. y GLADSTONE, D. (1995), "Tourism and urban transformation: interpretations of urban tourism", paper presented at the Seminar on Power Struggle in the city - Social and symbolic transformation of urban space, Nordic Institute for Studies in Urban and Regional Planning, Skeppsholmen, Stockholm, Sweden, 26-28 junio 1995.
FEAGIN, J. R. y SMITH, M. P. (1987), "Cities and the new international division of labour: an overview" en Smith, M. P. y Feagin, J. R. (ed.), *The capitalistic city*, Basil Blackwell.
FELDMAN, M. A. (1997), "Spatial structures of regulation and urban regimes" en Lauria, M. (ed.), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Londres, Sage.
FERNÁNDEZ GALIANO, L. (1997), "Guggenheim, un juicio sumario" en *El País*, 13 septiembre, suplemento, p. 15.
FLINN, M. W. (1955), "British steel and Spanish ore: 1871-1914" en *The Economic History Review*, Second Series, volume VIII, 1, 2 & 3 1955-56, Cambridge University Press.
FOTHERGILL, S., GUDGIN, G., KITSON, M. y MONK, S. (1986), "The de-industrialisation of the city" en Martin, R. y Rowthorn, B. (ed.), *The geography of de-industrialisation*, Macmillan.
FRETTER, A. D. (1993), "Place marketing: a local authority perspective" en KEARNS, G. y PHILO, C., *Selling places. The city as cultural capital, past and present*, Pergamon Press.
GAFFIKIN, F. y WARF, B. (1993), "Urban Policy and the Post-Keynesian State in the United Kingdom and the United States" en *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 17, 1, pp. 67-84.
GARCIA MERINO, L. (1975), "Los problemas de un espacio industrial saturado: el caso de la Ría de Bilbao" en *Ciudad e industria IV Coloquio sobre geografía*, Oviedo, 1977, pp. 378-396.
GCC - Glasgow City Council (1991), *City planning aims for the next decade*.
GCC - Glasgow District Council (1994), *Glasgow Economic Development Strategy*, Economic Development Unit, Town Clerk's Office.
GCC- Glasgow City Council (1996), *Unemployment Report*, Economic Policy Unit, City of Glasgow District Council.
GDA - Glasgow Development Agency (1994), *Strategic Plan 1995-1998 Making a Great European City*.
GDA - Glasgow Development Agency (1996), *Glasgow's haemorrhaging employment,* Internal memorandum.
GDC - Glasgow District Council (1990), *Investing in jobs: the employment policies and programmes of Glasgow District Council*, Glasgow District Council.
GIBB, A. (1983), *Glasgow The making of a city,* Croom Helm Ltd.
GOLD, J. R. y WARD, S. (ed.), (1994*), Place promotion. The use of publicity and marketing to sell towns and regions*, John Wiley & Sons.
GÓMEZ, M. V. (1998), "Reflective images: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao" en *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 1, pp. 106-121.
GÓMEZ, M. V. y GONZÁLEZ, S. (2001), "A reply to Beatriz Plaza's 'The Guggenheim-Bilbao Museum effect'" en Internacional Journal of Urban and Regional Research, vol. 25, 4, pp. 898-900.
GONZÁLEZ, J. M. (1993), "Bilbao: culture, citizenship and quality of life" en Bianchini, F. y Parkinson, M. (ed.), *Cultural policy and urban regeneration. The West European expericence*, Manchester University Press.

GONZÁLEZ, S. (2003), "The role of the Guggenheim Museum in the development of urban entrepreneurial practices in Bilbao" en *International Journal of Iberian Studies*, vol. 16, 3, pp. 177-186.
GONZÁLEZ PORTILLA, M. (1975), "Acumulación de capital y desarrollo regional: el caso de Vizcaya (1870-1900)" en *II Reunión de Estudios Regionales,* pp. 432-438, Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico, Madrid, 1977.
GONZÁLEZ PORTILLA, M. (1981), *La formación de la sociedad capitalista en el País Vasco (1876-1913)*, 2 vol., San Sebastián, L. Haranburu editor.
GOODWIN, M. (1993), "The city as a commodity: the contested spaces of urban development" en Kearns, G. y Philo, C., *Selling places. The city as cultural capital, past and present*, Pergamon Press.
GOODWIN, M. y PAINTER, J. (1997), "Concrete research, urban regimes and regulation theory" en Lauria, M. (ed.), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Londres, Sage.
GRA - Glasgow Regeneration Alliance (1995), *Area strategy review, Report by Strategy Team*.
GUARDIA, M. *et al*. (1994), *Atlas histórico de ciudades europeas, Península Ibérica*, Centre de Cultura Contemporania de Barcelona y Salvat editores.
GUERRERO, D. (1997), *Historia del pensamiento económico heterodoxo*, Madrid, Trotta.
HALL, P. (1993), "Forces Shaping Urban Europe" en *Urban Studies*, vol. 30, 6, 1993, pp. 883-898, Glasgow, University of Glasgow.
HALL, P. (1995), "Towards a general urban theory" en Brotchie, M., Batty, M., Blakely, E., Hall, P. y Newton, P. (ed.)*, Cities in competition. Productive and sustainable cities for the 21st century*, Longman.
HALL, T. (1998), *Urban geography*, Routledge.
HALL, T. y HUBBARD, P. (1996), "The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies?" en *Progress in Human Geography*, 20, 2, pp. 153-174.
HANTRAIS, L. y MANGEN, S. (1996), "Method and Management of Cross-National social research" en Hantrais, L. y Mangen, S. (ed.), *Cross-national research methods in the social sciences*, London, Pinter.
HARDING, A. (1998), "American urban political economy, urban theory, and UK research", manuscrito inédito.
HARDING, A., DAWSON, J., EVANS, R. y PARKINSON, M. (eds.), 1994: *European cities towards 2000: profiles, policies and prospects*, Manchester, Manchester University Press.
HARRIS, L. (1988), "The UK economy at a cross roads" en Allen, J. y Massey, D. (ed.), *The economy in question*, Sage.
HARRISON, J. (1978), *An economic history of modern Spain*, Manchester, Manchester University Press.
HARVEY, D. (1985), *The urbanization of capital*, Oxford, Blackwell.
HARVEY, D. (1989), "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance", *Geographiska Annaler*, 71 B (1), pp. 3-17.
HARVEY, D. (1994), "Flexible accumulation through urbanization: reflections on 'post-modernism' in the American city" en Amin, A. (ed.), (1994), *Post-Fordism a reader*, pp. 361-386, Blackwell.
HAYES, M. (1995), *Glasgow Fact Sheets 1995-96*, City Planning, Glasgow City Council.
HEALEY, P. (1990), "Urban regeneration and the development industry" en *Regional Studies*, vol. 25.2, pp. 97-110.

HEALEY, P. (1992), "Urban regeneration and the development industry" en Healey, P., Davoudi, S., O'Toole, M., Tavsanoglu, S. y Usher, D. (ed.), *Rebuilding the city*, E & FN SPON, pp. 14-35.
HEALEY, P. (1997), *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*, Macmillan Press Ltd.
HEALEY, P. DAVOUDI, S., O'TOOLE, M., TAVSANOGLU, S. y USHER, D. (1992a), "Property-led urban regeneration: an assessment" en Healey, P., Davoudi, S., O'Toole, M., Tavsanoglu, S. y Usher, D. (ed.), *Rebuilding the city*, E & FN SPON, pp. 277-291.
HEALEY, P. DAVOUDI, S., O'TOOLE, M., TAVSANOGLU, S. y USHER, D. (1992b), "Rebuilding the city" en Healey, P., Davoudi, S., O'Toole, M., Tavsanoglu, S. y Usher, D. (ed.), (1992), *Rebuilding the city*, pp. 3-13, E & FN SPON.
HENDERSON, R. A. (1974), "Industrial overspill from Glasgow: 1958-1968" en *Urban Studies*, 11, pp. 61-79.
HERALD, THE (1996a), "Bifu warns of 15,000 job cuts" en *The Herald*, 27 diciembre 1996, p. 8.
HERALD, THE (1996b), "£50 m jobs scheme unveiled" en *The Herald*, 3 julio 1996, p. 8.
HERALD, THE (1998), "There's no end to Gulliver's travails" en *The Herald*, 23 enero 1998.
HIDALGO DE CISNEROS, I. (1972), "Siderurgia básica" en *Información Comercial Española* 467-468, julio-agosto 1972.
HIRST, P. y THOMPSON, G. (1996), *Globalization in question*, Polity Press.
HOLCOMB, B. (1993), "Revisioning place: de- and re-constructing the image of the industrial city" en Kearns, G. y Philo, C., *Selling places. The city as cultural capital, past and present*, Pergamon Press.
HOLSTEIN, J. A. y GUBRIUM, J. F. (1997), "Active interviewing" en Silverman, D. (ed.), *Qualitative research, Theory, method and practice*, Londres, Sage.
HORAN, C. (1997), "Coalition, market and the state: postwar development politics in Boston" en Lauria, M. (ed.), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Londres, Sage.
HUBBARD, P. (1996), "Urban design and city regeneration: social representations of entrepreneurial landscapes" en *Urban Studies*, vol. 33, 8, pp. 1441-1461, 1996.
IMRIE, R. y THOMAS, H. (1995), "Urban policy processes and the politics of urban regeneration" en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, 4, pp. 479-494.
INFORMACIÓN (2006), "Baracaldo completa su transformación y Sestao inicia los trabajos de regeneración con horizonte 2010" en *Información*, 1625, noviembre 2006, Cámara de Comercio de Bilbao.
JESSOP, B. (1989), "Ten theses on regulation theory", paper presented to the Cardiff Symposium on regulation theory, 1989.
JESSOP, B. (1994), "Post-Fordism and the State" en Amin, A. (ed.), (1994), *Post-Fordism a reader*, pp. 251-279, Blackwell.
JESSOP, B. (1995), "The entrepreneurial city: re-imaging the local state or re-designing economic governance?", paper prepared for the British Sociological Association Conference, Contested Cities, Leicester University, Leicester, 10-13 abril 1995.
JESSOP, B. (1996), "The entrepreneurial city: re-imaging localities, re-designing economic governance or re-structuring capital?", paper presented at the IBG Annual Conference, Strathclyde University, Glasgow, 3-6 enero 1996.

JESSOP, B. (1997), "A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes" en Lauria, M. (ed.), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Londres, Sage.
JESSOP, B., PECK, J. y TICKELL, A. (1996), "Retooling the machine: economic crisis, state restructuring and urban politics", paper presented at the annual meeting of the Association of American Geographers, 9-13 abril, Charlotte, North Carolina.
JOHNSTONE, A. (1995), "Who cares about the city?" en *The Herald*, 16 octubre 1995, p. 8.
JONAS, A. E. (1997), "Regulating suburban politics: 'suburban-defense transition', institutional capacities, and territorial reorganization in Southern California" en Lauria, M. (ed.), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Londres, Sage.
JONES, C. y PATRICK, J. (1992), "The Merchant City as an example of housing-led urban regeneration" en Healey *et al* (ed.), (1992), *Rebuilding the city*, E & FN SPON pp. 125-144.
KEATING, M. (1988), *The city that refused to die. Glasgow: the politics of urban regeneration*. Aberdeen, Aberdeen University Press.
KEATING, M. (1989), "The disintegration of urban policy" Glasgow and the new Britain" en *Urban Affairs Quarterly*, vol. 24, 4, junio 1989, 513-536, Sage Publications, Inc.
KURONEN, M. (1998), *The social organisation of motherhood. Advice giving in maternity and Maternity and child health care in Scotland and Finland*. Tesis doctoral no publicada. University of Stirling.
LASH, S. y URRY, J. (1987), *The end of organized capitalism*, Polity Press.
LAURIA, M. (1997a), "Reconstructing urban regime theory" en Lauria, M. (ed.), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Londres, Sage.
LAURIA, M. (1997b), "Reconstruction or impasse?" en Lauria, M. (ed.), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Londres, Sage.
LEITNER, H. y GARNER, M. (1993), "The limits of local initiatives: a reassessment of urban entrepreneurialism for urban development" en *Urban Geography*, 14, 1, pp. 57-77.
LEO, C. (1997), "City politics in an era of globalization" en Lauria, M. (ed.), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Londres, Sage.
LEVER, W. F. (1993), "Competition within the European urban system" en *Urban Studies*, 30, 6, pp. 935-948.
LEVER, W. y MATHER, F. (1986), "The changing structure of business and employment in the conurbation" en Lever, W. y Moore, C. (ed.), (1986), *The city in transition. Policies and agencies for the economic regeneration of Clydeside*, Oxford, Clarendon Press.
LEVER, W. y MOORE, C. (1986), "Future directions for urban policy" en Lever, W. y Moore, C. (ed.), (1986), *The city in transition. Policies and agencies for the economic regeneration of Clydeside*, Oxford, Clarendon Press.
LIPIETZ, A. (1992), "The regulation approach and capitalist crisis: an alternative compromise for the 1990s" en Dunford, M. y Kafkalas, G. (eds), *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies*, Londres, Belhaven, pp. 309-334.
LLORENS, J. y LARRAYA, J. (1990), "Las infraestructuras de comunicación en el País Vasco: localización, conexiones y accesibilidad" en *Papeles de Economía Española*, Economía de las Comunidades Autónomas, 9, 1990, Madrid, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
LOVERING, J. (1995), "Creating discourses rather than jobs" en Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S., Graham, S. y Madani-Pour, A. (ed.), (1995), *Managing cities*, pp. 109-126, Wiley.

LOW, N. P. (1994), "Growth machines and regulation theory: the institutional dimension of the regulation of space in Australia" en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 18-3, pp. 451-469.
LOW, N. P. (1995), "Accumulation, Regulation and Urban Development: Regulation Theory and Local Social Relations", manuscrito inédito.
LOWE, M. (1993), "Local Hero! An examination of the role of the regional entrepreneur in the regeneration of Britain's regions" en Kearns y Philo, C., *Selling places. The city as cultural capital, past and present*, Pergamon Press.
MacINNES, J. (1995), "The Deindustrialisation of Glasgow", *Scottish Affairs*, 11, primavera 1995.
MARTIN MATEO, R. y GALARAGA, J. (1972), "El sistema urbano de la región vasco-navarra-riojana" en *Información Comercial Española* 467-468, julio-agosto 1972 pp. 67-79.
MASSEY, D. (1988), "What's happening to UK manufacturing?" en Allen, J. y Massey, D. (ed.), *The economy in question*, Sage.
MASSEY, D. (1994), *Space, place and gender*, Polity Press.
MAYER, M. (1995), "Urban governance in the post-Fordist city" en Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S., Graham, S. y Madani-Pour, A. (ed.), (1995), *Managing cities*, pp. 231-249, Wiley.
McARTHUR, A. y McGREGOR, A. (1986), "Policies for the disadvantaged in the labour market" en Lever, W. y Moore, C. (ed.), (1986), *The city in transition. Policies and agencies for the economic regeneration of Clydeside*, Oxford, Clarendon Press.
McCARTHY, J. y POLLOCK, S. H. A. (1997), "Urban regeneration in Glasgow and Dundee: a comparative evaluation" en *Land Use Policy*, vol. 14, 2, pp. 137-149.
McGREGOR, A. y MATHER, F. (1986), "Developments in Glasgow's labour market" en Lever, W. y Moore, C. (ed.), (1986), *The city in transition. Policies and agencies for the economic regeneration of Clydeside*, Oxford, Clarendon Press.
MECSA (1995), *Recuperación urbana de la desembocadura del Galindo*, *Informe socioeconómico*, Informe preparatorio inédito para el Estudio del área de Galindo. Candidatura URBAN de la Unión Europea.
MEEGAN, R. (1988), "A crisis of mass production?" en Allen, J. y Massey, D. (ed.), *The economy in question*, Sage.
MELIA, K. M. (1997), "Producing 'plausible stories': interviewing student nurses" en Miller, G. y Dingwall, R. (ed.), *Context & method in qualitative research*, Londres, Sage.
MILLER, G. (1997), "Introduction: Context and method in qualitative research" en Miller, G. y Dingwall, R. (ed.), *Context & Method in qualitative research*, Londres, Sage.
MILLER, J. y GLASSNER, B. (1997), "The 'inside' and the 'outside', finding realities in interviews" en Silverman, D. (ed.), *Qualitative research, Theory, method and practice*, Londres, Sage.
MOLOTCH, H. (1990), "Urban deals in comparative perspective" en Logan, J. R. y Swanstrom, T. (ed.), *Beyond the city limits: urban policy and economic restructuring in comparative perspective*, Philadelphia, Temple University Press.
MOONEY, G. (2004), "Cultural policy as urban transformation? Critical reflections on Glasgow, European City of Culture 1990" en *Local Economy*, 19, 4, pp. 327-340.
MOORE, C. y BOOTH, S. (1986), "From comprehensive regeneration to privatisation: the search for effective area strategies" en Lever, W. y Moore, C. (ed.), (1986), *The city in transition. Policies and agencies for the economic regeneration of Clydeside*, Oxford, Clarendon Press.

MYERSCOUGH, J. (1988), *Economic importance of the arts in Glasgow*, Policy Studies Institute.
OYEN, E. (ed.), (1990), *Comparative methodology. Theory and practice in international social research*, Londres, Sage.
PACIONE, M. (1995), *Glasgow, The socio-spatial development of the city*, John Wiley & sons Ltd.
PADDISON, R. (1993), "City marketing, image reconstruction and urban regeneration" en *Urban Studies*, vol. 30, 2, 1993, 330-350.
PAINTER, J. (1995), "The regulatory state: the corporate welfare state and beyond" en Johnston, R. J., Taylor, P. J. y Watts, M. J. (ed.), (1995), *Geographies of global change*, Oxford, Blackwell.
PAINTER, J. (1997), "Regulation, regime, and practice in urban politics" en Lauria, M. (ed.), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Londres, Sage.
PAYNE, P. L. (1985), "The decline of the Scottish heavy industries, 1945-1983" en Saville, R. (ed.), *The economic development of modern Scotland 1950-1980*, Bell & Bain Ltd.
PAYNE, P. L. (1996), "The economy" en Devine, T. M. y Finlay, R. J. (ed.), *Scotland in the 20th century*, Edinburgh University Press.
PECK, J. A. y TICKELL, A. (1992), "Local modes of social regulation? Regulation theory, thatcherism and uneven development" en *Spatial Policy Analysis*, Working Paper 14, School of Geography, University of Manchester.
PECK, J. A. y TICKELL, A. (1994), "Searching for a new institutional fix: the *after*-fordist crisis and the global-local disorder" en Amin, A. (ed.), (1994), *Post-Fordism a reader*, pp. 280-315, Blackwell.
PECK, J. y TICKELL, A. (1995), "Business goes local: dissecting the 'business agenda' in Manchester" en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, 1, pp. 55-78.
PERPIÑÁ GRAU, R. (1936), *De economía hispana*, Barcelona, Labor.
PHILO, C. y KEARNS, G. (1993), "Culture, History, capital: a critical introduction to the selling of places" en Kearns, G. y Philo, C., *Selling places. The city as cultural capital, past and present*, Pergamon Press.
PRECEDO, A. y RODRÍGUEZ, R. (1989), "El sistema urbano del norte de España en la transición postindustrial" en *Ekonomiaz*, 15, pp. 61-73.
PRIETO, J. y URETA, J. (1994), *El espacio social del Bilbao Metropolitano. Estructura social, actividad y escenarios*, Informe preparatorio del Avance del Plan Territorial Parcial de la Subárea funcional del Gran Bilbao en territorio colindante con la Ría, realizado por MECSA en 1994.
RHODES, J. (1986), "Regional dimensions of industrial decline" en Martin, R. y Rowthorn, B. (ed.), *The geography of de-industrialisation*, Macmillan.
ROBERTSON, D. (1996), "Housing, planning and the economy", *Planning Department Spring Seminar Series*, Glasgow City Council, marzo 1996.
ROBERTSON, D. (1997), "The packaging and repackaging of housing policy: A comparative study of renewal coalitions in Glasgow and Edinburgh" en Kalltorp, O., Elander, E., Ericsson, O. y Franzen, M., (eds.), *Cities in Transformation - Transformation in Cities: Social and Symbolic Change of Urban Space*, Aldershot, Avebury, pp. 289-315.
ROBERTSON, D. (1998a), "Pulling in opposite directions: the failure of post war planning to regenerate Glasgow" en *Planning Perspectives*, 13, 1-15.

ROBERTSON, D. (1998b), "Scotland's New towns: A Modernist Experiment in State Corporatism" en Macinnes. A.; Foster, S. y MacInnes, R. (ed.), (1998), *Scottish power centres* Cruithne Press.
RODRÍGUEZ, A. (1996), "Planning the revitalization of an old industrial city: urban policy innovations in Metropolitan Bilbao (Spain)" en Demasiere, C. y Wilson, P. A. (ed.), *Local economic development in Europe and the Americas*, Londres, Mansell.
RODRÍGUEZ, A. , E. MARTÍNEZ y G. GUENAGA (2001), "Uneven redevelopment: new policies and socio-spatial fragmentation in metropolitan Bilbao" en *European Urban and Regional Studies*, 8, 2, pp. 159-176.
RODRÍGUEZ, A. (2002), "Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana", en *Revista de relaciones laborales*, 6, pp. 69-108.
RODRÍGUEZ, A. (2007), "Reinventar la ciudad: paradojas de la urbanización neo-liberal en Europa" en J*ornadas sobre capital y territorio (de la naturaleza del espacio... y del arte)*, Tarifa, 17-19 abril 2007.
SABOT, E. (1996), *Pour une étude comparée des politiques de développement économique localisé, analyse franco-britannique de trois villes industrielles: Saint Etienne, Glasgow et Motherwell*, Tesis doctoral. Université Jean Monnet, Saint Etienne.
SADLER, D. (1993), "Place-marketing, competitive places and the construction of hegemony" en Kearns, G. y Philo, C., *Selling places. The city as cultural capital, past and present*, Pergamon Press.
SAYER, A. y WALKER, R. (1992), *The new social economy*, Blackwell.
SCOTT, A. J. (1988), "Flexible production systems and regional development: the rise of new industrial spaces in North America and western Europe" en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 12, 2, pp. 171-186.
SCOTT, K. (1996), "How Pacific became Pathetic Quay" en *The Herald*, 16 diciembre 1996.
SCOTTISH EXECUTIVE (2002), *Social Justice Annual Report 2002*, Edinburgh.
SHORT, J. R., BENTON, L. M., LUCE, W. B. y WALTON, J. (1993), "Reconstructing the image of an industrial city", *Annals of the Association of American Geographers*, 83 (2), 1993, pp. 207-224.
SPICKER, P. (1996), "Normative comparisons of social security systems" en Hantrais, L. y Mangen, S. (ed.), *Cross-national research methods in the social sciences*, Londres, Pinter.
STAKE, R. E. (1994), "Case studies" en Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (ed.), *Handbook of qualitative research*, Londres, Sage.
STAKE, R. E. (1995), *The art of case study research*, Londres, Sage.
SWYNGEDOUW, E. (1989), "The heart of the place: the resurrection of locality in an age of hyperspace" en *Geografiska Annaler*, 71 B (1), pp. 31-42.
SWYNGEDOUW, E. (1992), "The Mammon quest. 'Glocalisation', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales" en Dunford, M. y Kafkalas G. (eds.), *Cities ad regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies,* Londres, Belhaven, pp.39-67.
TAVSANOGLU, S. y HEALEY, P. (1992), "Development projects" en Healey, P., Davoudi, S., O'Toole, M., Tavsanoglu, S. y Usher, D. (ed.), *Rebuilding the city*, E & FN SPON, pp. 117-124.
THRIFT, N. (1988), "The geography of international economic disorder" en MASSEY, D. y ALLEN, J. (ed.), *Uneven re-development*, The Open University.

TICKELL, A. y PECK, J. A. (1992), "Accumulation, regulation and the geographies of post-Fordism: missing links in regulationist research" en *Progress in Human Geography*, 16, 2, pp. 190-218.
TUROK, I. (1992), "Property-led urban regeneration: panacea or placebo?" en *Environment and Planning A*, 24, pp. 361-379.
TUROK, I. y BAILEY, N. (2004), "Twin track cities? Competitiveness and cohesion in Glasgow and Edinburgh" en *Progress in Planning*, vol. 62, 3, pp. 135-204 y doi 10.1016/j.progress.2004.04.001.
UNGERSON, C. (1996), "Part two: Qualitative methods" en Hantrais, L. y Mangen, S. (ed.), *Cross-national research methods in the social sciences*, Londres, Pinter.
URIARTE y URIARTE, S. (1972), "Visión macroeconómica de la región: riqueza y renta" en *Información Comercial Española*, 467-468, julio-agosto 1972.
URIBARRI, I. (1993), "Desindustrialización", Conferencia no publicada, presentada en el congreso "*Bilbao peatonal, Jornadas municipales de Zutik*", 28 abril 1993.
URRY, J. (1990), *The tourist gaze*, Sage.
VELASCO, R. (1993), "Desafíos actuales de la economía vasca" en *Papeles de Economía Española*, 55, 1993, Madrid, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
VELASCO, R. (1994), "El ajuste incesante de la economía vasca" en *Papeles de Economía Española*, 59, 1994, Madrid, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
VELASCO R. (1996), "El desempleo en el País Vasco: una reflexión" en *Los horizontes del empleo*, Bilbao, Círculo de Empresarios Vascos.
VELASCO, R., LANDABASO, M. y DÍEZ, M. A. (1990), "El apoyo público a la innovación en el País Vasco: instrumentos, métodos y experiencias (1982-1989)" en *Papeles de Economía Española*, Economía de las Comunidades Autónomas, 9, 1990, Madrid, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
WEBSTER, D. (1994), *Housing, transport and employment in Glasgow*. Glasgow Regeneration Alliance. Roads and Transport Working Group, Glasgow City Housing, febrero 1994.
WEBSTER, D. (1995), "Home and workplace issues in urban regeneration in Glasgow: a summary", unpublished paper written for the Glasgow Common Purpose Urban Regeneration Day.
WILKINSON, S. (1992), "Towards a new city? A case study of image-improvement initiatives in Newcastle upon Tyne" en Healey *et al* (ed.), (1992), *Rebuilding the city*, pp. 174-211, E & FN SPON.
YIN, R. K. (1994), *Case study research. Design and Methods*, segunda edición, Applied social research methods series, vol. 5, Londres, Sage**.**
YOUNG, A. (1992), "The Glasgow factor" en Linklater, M. y Denniston, R. (ed.), 1992, *Anatomy of Scotland*, Edinburgh, W & R Chambers Ltd.
ZALLO, R. (1997), *Euskadi o la segunda transición*, Donostia, Erein.
ZULAIKA, J. (1997), *Crónica de una seducción. El museo Guggenheim Bilbao*, Madrid, Nerea.

Libros publicados en la colección Ágora

1. *Pensar la vivienda*. Luis Cortés (compilador).192 pp.
2. *El Caso Social Individual. El diagnóstico social* (textos seleccionados). Mary E. Richmond. Prólogo de Mari Gaviria. 256 pp.
3. *Materiales para una educación antirracista*. Rosa Calvo Cuesta, Chema Castiello, Juan García Gutiérrez, Juan Nicieza Fernández, Rosalía Pérez Mota, Antonio Reguera García. 148 pp.
4. *Modernidad y posmodernidad.* (Cuaderno de trabajo). Selección de textos y comentarios de Eugenio del Río. 144 pp.
5. *La palabra y la espada. Genealogía de las revoluciones*. José Luis Rodríguez García. 352 pp.
6. *Libros de texto y diversidad cultural*. Grupo Eleuterio Quintanilla. 126 pp.
7. *El malestar urbano en la gran ciudad.* M. J. González, R. Ramos, M. V. Gómez, Carles Dolç, L. Cortés y M. Sarvia. 128 pp.
8. *Una apuesta por Andalucía*. Rafael Calvo, José Sánchez, Lola Callejón, Manuel Delgado, José Guardia y Miguel López. 112 pp.
9. *Reflexivity and interculturality in modern language teaching and learning*. Oximoron Team. Editado por Fernando Cerezal y Manuel Megías con Jane Jones. 128 pp.
10. *Enseñanza y aprendizaje de lenguas modernas e interculturalidad*. Fernando Cerezal (editor). 128 pp.
11. *Institucionismo y reforma social en España*. Jorge Uría (Coord.), J. Sisinio Pérez, Manuel Suárez, Eduardo Zimmermann, Francisco Erice, J. A. Crespo, Santiago Castillo, Yvan Lissorgues, Alfredo Baratas, Ricardo Campos, Carmen García y Aida Terrón. 332 pp.
12. *Huevos de serpiente. Racismo y xenofobia en el cine.* Chema Castiello. 168 pp.
13. *La ciudad y los derechos humanos. Una modesta proposición sobre derechos humanos y práctica urbanística*. Rosario del Caz, Pablo Gigosos y Manuel Saravia. 136 pp.
14. *El saber científico de las mujeres.* Núria Solsona i Pairo. 152 pp.
15. *Antropología de la sexualidad y diversidad cultural.* José Antonio Nieto. 354 pp.
16. *El* graffiti *universitario.* Fernando Figueroa-Saavedra. 160 pp.
17. *¿Quién crea empresas? Redes y empresarialidad.* Ignasi Brunet Icart y Amado Alarcón Alarcón. 240 pp.
18. *Intervención social: cultura, discursos y poder. Aportaciones desde la Antropología.* Esteban Ruiz Ballesteros. 208 pp.
19. *Los parias de la tierra. Inmigrantes en el cine español.* Chema Castiello. 128 pp.
20. *La transformación de la sociedad salarial y la centralidad del trabajo.* Jorge Rodríguez Guerra. 208 pp.
21. *Lengua y diversidad cultural. Actividades para el aula.* Grupo Eleuterio Quintanilla. 144 pp.
22. *Detectives y camaleones: el grupo de discusión. Una propuesta para la Investigación Cualitativa*. Soledad Murillo y Luis Mena. 176 pp.
23. *El devenir del sindicalismo y la cuestión juvenil.* Antonio Antón. 224 pp.
24. *Herramientas para combatir el* bullying *homofóbico*. Raquel Platero Méndez y Emilio Gómez Ceto. 224 pp.
25. *La metamorfosis de la ciudad industrial. Glasgow y Bilbao: dos ciudades con un mismo recorrido*. María Victoria Gómez García. 208 pp.