

## LA CONSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA REALIDAD CULTURAL EN ESPAÑA

JOSÉ M. FERNÁNDEZ SOBRADO y JOSÉ E. ANTOLÍN IRIA  
Universidad del País Vasco

---

**PALABRAS CLAVE ADICIONALES**

Administración, Realidad Social, Racionalidad,  
Equipamiento cultural.

**ADDITIONAL KEYWORDS**

Public Administration, Social Reality,  
Rationality, Cultural Resources.

**RESUMEN.** El estudio del papel que juega la administración pública en la *construcción* —definición, configuración y transformación— de la realidad social es el objetivo central de este artículo. Sostenemos que la intervención de la administración se desarrolla siguiendo tres lógicas que se entrecruzan: la racionalidad burocrática, la racionalidad política y la racionalidad impuesta por el mercado. En estas páginas se pretende analizar el alcance, los efectos y defectos de estos tres tipos de racionalidad en un ámbito concreto de la planificación urbanístico-territorial: las políticas públicas de equipamientos culturales. Actualmente, el auge en la construcción de grandes equipamientos culturales, de obras emblemáticas en muchas ciudades de Europa, las convierten en un lugar privilegiado para determinar el alcance de la administración como agente planificador-constructor de realidad.

Determinar el papel que juega la administración pública como agente planificador de la realidad social y la articulación de su intervención en los procesos y dinámicas sociales, resulta problemático. La elaboración de modelos cada vez más complejos por parte de la administración choca, una y otra vez, con una realidad que se resiste a ser *construida*<sup>1</sup> a golpe de “normativa vigente”.

---

<sup>1</sup> *Construir* en el sentido que señala Beltrán: “*construir* la realidad (o conformarla, o configurarla) no consiste, pues, tan sólo, en hacerla o transformarla, sino también en definirla” (Beltrán, 1991: 165).

---

**Revista Internacional de Sociología (RIS)**

Tercera Época, nº 27, Septiembre-Diciembre, 2000, pp. 105-124.

Esta resistencia de la sociedad, en sus diferentes ámbitos —económico, social, cultural— entrelazados, al determinismo administrativo provoca que una de las consecuencias, queridas o no, manifiestas o latentes, más relevante de la intervención consista en adaptarse y/o legitimar inercias, dinámicas ya existentes o en marcha.

Entre las razones que nos ayudan a comprender estas limitaciones de la intervención de la administración, destacan las carencias de la lógica burocrática en la que se inspira gran parte de su actuación sobre la realidad social, comenzando por la dificultad, en forma de *incapacidad adiestrada*<sup>2</sup>, para recopilar y procesar información sobre la realidad total, que “no es en modo alguno la realidad-real, sino una realidad social compleja formada por la realidad-real y la realidad construida, entrelazadas de forma inseparable” (Beltrán, 1991: 175). Frente a estas carencias se suele contraponer la racionalidad de ese tipo ideal, en sentido weberiano, que denominamos *mercado*, regido, supuestamente, por el racionamiento práctico, individual o colectivo, sobre medios encaminados a fines y no por el *desplazamiento de metas* típico de la burocracia pública (Merton, 1992: 277-280). Sin embargo, ni entre los más apasionados defensores del mercado se pretende que la administración no intervenga ni, mucho menos, que desaparezca, sino que actúe de manera “correcta”. Esto implica intervenir, únicamente, sobre una realidad delimitada y definida por la propia administración, que también produce consecuencias reales y sobre la que sí es eficaz su actuación: modificando o flexibilizando normas, procedimientos, movilizándolo recursos públicos que incentiven el interés privado (incentivos fiscales, subvenciones, cesiones de suelo, etc. ). Luego, actuará el libre juego de intereses, el mercado que contribuirá a configurar la realidad, esta vez total, basándose supuestamente en criterios de eficiencia y eficacia. Y si, a pesar de la racionalidad de la intervención privada, se producen efectos no deseados, por supuesto no intencionados, la administración puede y debe intervenir para corregir las desviaciones y asumir los costes<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La intervención de la burocracia pública resulta eficaz cuando se trata de la realidad administrativa. Sobre esta realidad es capaz de recopilar, descodificar información, producir conocimiento y modificarla. El problema surge cuando la intervención traspasa los límites administrativos, aflorando la *incapacidad adiestrada* (Veblen) en forma de falta de flexibilidad en la aplicación de talentos y destrezas, individuales y organizacionales, ante entornos inciertos, cambiantes y no redundantes.

<sup>3</sup> Un ejemplo palmario de esta lógica *perversa* es la actuación de las administraciones públicas de algunos países desarrollados en zonas denominadas de “antigua industrialización” que entraron en crisis a partir de los setenta. La Administración delimitó y definió una realidad que en su día favorecía los intereses de las grandes industrias (siderurgia, naval...). Sin embargo, este modelo de crecimiento entró en crisis y generó toda una serie de efectos que antes resultaban “funcionales”

Centrándonos en el análisis del alcance de la intervención de la administración, nuestra reflexión se dirige al estudio de la construcción administrativa de la realidad, su evolución y carencias, a través de las políticas de equipamientos culturales en la década de los ochenta y noventa, cuyas implicaciones trascienden el ámbito estrictamente cultural. Dentro de la planificación urbanístico-territorial, las inversiones de las administraciones públicas, sobre todo regionales, autonómicas, provinciales, incluso locales, en grandes equipamientos culturales, convierten estas políticas de intervención en un lugar privilegiado para comprender el papel de la administración pública como agente planificador-constructor de la realidad, en nuestro caso, cultural.

### LA RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA

A pesar de que las políticas culturales tienen su especificidad, forman parte de un marco general a través del cual la administración pública intenta delimitar, definir y configurar la realidad siguiendo una lógica, una racionalidad<sup>4</sup>, en la que conviene detenerse, al menos en sus aspectos esenciales. En la intervención planificadora de la administración coexisten, no sin tensiones, diferentes tipos de racionalidad.

Existe una racionalidad situada en el plano legal-formal, consustancial a la estructura burocrática de la administración, asociada a los reglamentos, las ordenanzas y los estándares, que ha tenido, y continúa teniendo, un peso importante en la intervención de las instituciones públicas sobre la realidad social.

---

y ahora son totalmente “disfuncionales”. Así, gran parte de las políticas públicas para revitalizar estas zonas, como por ejemplo el Bilbao metropolitano, ha consistido en asumir la mayoría de los costes (declive industrial, paro, declive urbano, demográfico, medioambiental...) y realizar fuertes inversiones en infraestructuras, equipamientos (incluidos grandes equipamientos culturales), cesiones de suelo, incentivos fiscales, etc., para atraer a la iniciativa privada. Todo ello acompañado de planes estratégicos (sectoriales, parciales) diseñados, en ocasiones, por organismos mixtos, públicos-privados, “opacos”, como medio para corregir las inercias de la intervención de las burocracias públicas. Frecuentemente, estos planes suelen diseñar una realidad mezcla de “virtual” y “real”.

<sup>4</sup> Conviene tener presente, siguiendo a March y Simon, que la racionalidad es siempre limitada. Las alternativas de acción elegidas, en función de criterios costo / beneficio, para la consecución de fines son *satisfactorias* y, sólo, excepcionalmente, *óptimas*, tanto a nivel individual como organizacional (March y Simon, 1994: 151-189). Aunque al crear organizaciones ampliamos los límites de la racionalidad (capacidad para recopilar y manejar información, conocimiento de las alternativas posibles y sus consecuencias, etc), existen estructuras organizativas que pueden favorecer u obstaculizar esta ampliación.

Como señala Douglas, la dicotomía weberiana que divide el pensamiento secular en dos sectores: uno dominado por las instituciones del mercado y otro por la burocracia, ha imprimido un sesgo inamovible a nuestra concepción de las organizaciones: “La racionalidad de mercado se caracteriza por un razonamiento práctico e individual sobre medios encaminados a fines; la racionalidad de la burocracia, por el pensamiento institucional, es decir, por la abstracción y la tendencia a la rutina” (Douglas, 1996: 138-139). La burocracia institucional, en estado puro, delimita y define la realidad a través de procedimientos, reglas y ordenanzas, que le permiten ejercer un control sobre la incertidumbre. Los comportamientos y las situaciones adaptadas a la matriz burocrático-institucional dejan de ser diversas, complejas y cambiantes y se convierten en idénticas, repetitivas, rutinarias, estables y previsibles<sup>5</sup>. Las reglas, el marco legal-formal, pasa a convertirse en el *software* en el que basar la definición y la actuación de la administración sobre la realidad: “Las instituciones adolecen de la misma megalomanía patética que el ordenador, cuya única visión global del mundo es su propio programa” (Douglas, 1996: 137). Todo está preparado para que prime el cumplimiento del procedimiento, del programa sobre la consecución de las metas, comenzando por el comportamiento de los burócratas a los que se les exige que hagan del cumplimiento de las reglas y del principio de “constancia de acta” el eje central de su actividad<sup>6</sup>. La división del trabajo entre los departamentos técnicos de la administración general delimita quién tiene que dar las instrucciones, sobre qué y cómo se deben cumplir, desapareciendo la capacidad de interpretar, aconsejar o negociar. Las plantillas de las administraciones territoriales suelen estar sobrecargadas de puestos calificados como “administración general”, mientras que se observa un *déficit* crónico en puestos de “administración especial”. En los puestos de administración general han tenido un peso significativo los profesionales del Derecho, expertos, entre otras destrezas y talentos, en conferir la cualidad de idénticas a situaciones, problemas o necesidades en gran medida singulares o que, al menos, tienen su especificidad, aplicando los principios de simplificación, unicidad, orden y estabilidad.

Sin embargo, la realidad social no se agota en la realidad administrativa, sino que surgen situaciones no previstas, no codificables administrativamente, ante

---

<sup>5</sup> La administración identifica la diversidad, el cambio y la incertidumbre, con confusión, arbitrariedad o caos, cuando, fundamentalmente, es complejidad de una realidad social que no está sujeta a determinismos, incluido, el determinismo administrativo.

<sup>6</sup> El capítulo VIII titulado “Estructura burocrática y personalidad” del libro de R. Merton *Teoría y estructura sociales* sigue siendo un certero análisis del comportamiento burocrático y de las disfunciones de la burocracia (Merton, 1996: 275-286).

las que las instituciones públicas suelen tener serios problemas para abordarlas, cuando no las ignoran. Los problemas, las situaciones reales, excepto las rutinarias, son diversas o presentan ciertas características específicas, pero la administración sólo actúa o interviene sobre la parte común, idéntica, obviando, precisamente, lo específico, cuando, en ocasiones, la diversidad es lo sustancial de la situación o problema, lo que le confiere su "identidad". La realidad "real" cambia, se transforma y, en consecuencia, los plazos de tiempo en las intervenciones de la administración son cruciales. Retrasos excesivos reducen el impacto, el alcance de los objetivos planteados en los programas, ya que se diseñan para una realidad cambiante<sup>7</sup>. Así mismo, existen aspectos, dimensiones de la realidad (culturales, sociales, etc.) complejas, "difusas", difícilmente "operacionalizables", añadiendo una mayor dificultad en la evaluación, directa o indirecta, del impacto de la intervención planificadora, más allá de sus costes<sup>8</sup>, y, en algunos casos, hasta los "costes" se envuelven en un "halo de misterio insondable".

Por tanto, resultan comprensibles las limitaciones en la planificación-construcción de la realidad por parte de la administración basándose en la racionalidad burocrática. Utilizando esta lógica, las instituciones públicas se encuentran más preparadas para actuar, paradójicamente, como "sistemas técnicos", que como "sistemas abiertos al sentido", según la distinción de Luhmann. Uno de los rasgos principales de los sistemas técnicos es, precisamente, que sólo en determinadas circunstancias reaccionan a estímulos procedentes del entorno (Luhmann, 1996: 81). En *determinadas circunstancias* significa, en nuestro caso, que los estímulos y demandas del entorno-sociedad, tienen que ser codificables en clave burocrática, es decir, tienen que ser simplificables, ordenables según los procedimientos establecidos, estables, previsibles; en caso contrario serán ignorados o la administración tendrá serios problemas

---

<sup>7</sup> El tiempo transcurrido entre la decisión y la ejecución de una intervención condiciona su eficacia, ya que la realidad no es tan estable como la administración presupone, salvo que el problema sea de carácter estructural, aunque, en estos casos, los efectos de la actuación suelen ser paliativos. Los retrasos suelen tener su origen en la decisión y elaboración del contenido de la intervención (decisión política) y no tanto en la gestión de la intervención.

<sup>8</sup> Un ejemplo significativo son las inversiones públicas en infraestructuras y equipamientos como instrumentos para revitalizar zonas de "antigua industrialización" en declive. Como señala García Blanco, citando a Polèse, "de ellos lo único que realmente se conoce son sus costes, pues sus beneficios son demasiado difusos para convertirlos en objeto de estimación riguroso" (García Blanco, 1998: 99). En ocasiones, da la impresión de que lo que importa en estas políticas, dado los intereses económicos y políticos en juego, no es su impacto en la revitalización de la ciudad o territorio, hecho éste que pasa a convertirse en un objetivo secundario; nuevamente, el *desplazamiento de metas* mertoniano.

para darles una respuesta adecuada. Siguiendo la racionalidad legal-formal, la administración puede configurar, modificar, una realidad que se adapte a su definición administrativa, pero resulta poco eficaz para actuar ante entornos-realidades o aspectos de ésta complejos, difícilmente simplificables, cambiantes, inciertos, no rutinarios. Se comprende, así, que la administración intente “reducir los niveles de incertidumbre y complejidad con que se presenta la realidad, no sólo acotando como existente lo que de ella se decide que sea relevante, sino introduciendo en esa parte seleccionada principios de simplificación, de univocidad y de orden que la hagan manejable” (Beltrán, 1991: 170).

El proceso podría recapitularse, siguiendo las palabras plenamente vigentes de Merton, de la siguiente forma: “1) una burocracia eficaz exige seguridad en las reacciones y una estricta observancia de las reglas; 2) esta observancia de las reglas lleva a hacerlas absolutas; 3) esto impide la rápida adaptación a circunstancias especiales, no claramente previstas por quienes redactaron las reglas generales; 4) así, los mismos elementos que conducen a la eficacia general producen ineficacia en casos específicos [...] con el tiempo las reglas adquieren un carácter simbólico y no estrictamente utilitario” (Merton, 1992: 280). Si aplicamos los límites a la racionalidad de March y Simon, la lógica burocrática, a través del *desplazamiento de metas*, condiciona la elección de las alternativas *satisfactorias* —las *óptimas* son siempre excepcionales (March y Simon, 1994: 155)— a su ajuste al procedimiento establecido. El criterio de comparación y selección de alternativas es la adaptación a los estándares, ordenanzas, planes y reglas: se elegirá aquella que se ajuste mejor al procedimiento formal.

Para superar estas limitaciones se han puesto en marcha otros parámetros de decisión e intervención<sup>9</sup>. Así, esgrimiendo la necesidad de una mayor participación y representación de los actores sociales en la construcción —definición, configuración, transformación— de la realidad en sus diferentes ámbitos (urbano, cultural, económico), se desarrolla una racionalidad basada en la participación de los ciudadanos y en la búsqueda de consensos<sup>10</sup>. En un intento por adaptarse a la realidad “real”, no sólo administrativa, las instituciones ceden parte de su pretensión de ordenación-planificación soberana a los sectores implicados. El criterio de selección de alternativas pasa a ser la participación y el acuerdo entre los agentes implicados: se elegirá la alternativa que logre un

---

<sup>9</sup> La *Ley de Procedimiento Administrativo* (1993), supone un intento importante de corrección desde el interior de la administración. Sin embargo, la insuficiencia de recursos humanos y materiales ha generado problemas para su puesta en práctica.

<sup>10</sup> En el caso de la planificación urbana, el denominado “Urbanismo de Convenio”, en la década de los ochenta, concebía el plan urbanístico como una síntesis de los diversos intereses sociales.

mayor consenso. Sin embargo, la heterogeneidad de intereses hace inviable, en ocasiones, la posibilidad de llegar a planes y programas de actuación mínimamente consensuados. Frecuentemente, la administración pone en marcha únicamente las intervenciones que concitan un acuerdo satisfactorio. Las negociaciones provocan retrasos temporales entre la decisión de actuar, la autorización y la ejecución de los programas, limitando su alcance. Se genera cierta tendencia al “clientelismo político”, ya que los partidos y coaliciones que gobiernan las instituciones locales, provinciales, etc, en función de los apoyos o cercanías de los sectores socioeconómicos implicados y, en muchos casos, invocando formulas más participativas —“estar cerca del ciudadano”—, intervienen incumpliendo los mecanismos (expedientes, trámites de concesión de licencias, etc.) legislados por la propia administración, esto es, actúan con cierto margen de discrecionalidad que produce situaciones arbitrarias<sup>11</sup>.

Poniendo de relieve, a veces como pretexto, estas “desviaciones”, se viene apelando, también desde las propias instituciones, a la necesidad de “despolitizar” la intervención de la administración. No obstante, es una despolitización limitada, ya que suelen ser los movimientos ciudadanos y determinados sectores de la oposición política los que se ven excluidos. Paralelamente, se coloca en primer plano la figura del experto, del profesional, vinculado o no a la administración, como uno de los protagonistas de la intervención. Se presenta a los técnicos, a los profesionales, como la alternativa más “objetiva”, más eficaz para llevar a cabo los planes y proyectos de la administración. Así, se produce una especie de reparto de papeles: el representante político, legitimado por la vía de la democracia representativa, asume el protagonismo político de la intervención; el profesional, legitimado por su conocimiento, lleva a cabo el “mejor” proyecto posible<sup>12</sup>.

Desde la administración se crean o se pretenden crear nuevas figuras de gestión (agencias de desarrollo local, áreas de promoción de la mujer, oficinas de gestión del suelo, etc.) que, en ocasiones, tienen poco delimitadas sus funciones. Suelen ser organismos que, sin dejar de ser públicos, están separados formalmente de la administración. Pueden ser locales, provinciales, autonómicos, regionales o interinstitucionales, y movilizan importantes recursos públicos. El criterio de comparación y selección de las alternativas es, supuestamente, “técnico”, “objetivo”, “desinteresado”. Complementando o, incluso, ampliando estos parámetros de intervención, se insiste en la imprescindible colaboración

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, negociaciones para legalizar licencias “ilegales”, subvenciones no previstas inicialmente a determinados proyectos o a determinadas asociaciones o colectivos, etc.

<sup>12</sup> La posibilidad de esta división de tareas reside en la separación en el seno de la administración entre acción territorial y gestión administrativa de un territorio.

entre el sector público y el sector privado<sup>13</sup> en la construcción de la realidad de una ciudad, metrópoli o territorio. Surgen, así, organismos mixtos, espacios de colaboración entre las instituciones y empresas privadas que diseñan y ejecutan planes, más o menos, estratégicos e integrales de intervención territorial.

Esta fórmula se justifica apelando a la necesidad de implicar a la iniciativa privada, junto con criterios de maximización de recursos (eficiencia) y su movilización adecuada para la consecución de los fines (eficacia), en la revitalización de una zona,... La administración participa en la elaboración y ejecución de estos proyectos y aporta recursos materiales (inversiones de todo tipo) y recursos procedimentales —la palabra clave es “flexibilizar”—, revisando procesos de aprobación de los planes urbanísticos para acortar plazos, recalificando y ofertando suelo, estableciendo exenciones fiscales, etc. Se intenta, asimismo, propiciar cierto consenso en torno a estos planes y proyectos, pero es muy limitado, ya que el debate público se ve reducido a su mínima expresión: costosas campañas de *marketing* y encuestas de encargo que propician estados de opinión favorables a los proyectos<sup>14</sup>. Se contratan urbanistas, arquitectos fundamentalmente, de prestigio internacional para el diseño de proyectos calificados de “emblemáticos” (un museo, un palacio de congresos o, incluso, una pasarela) que contribuyen a su propaganda y legitimación socio-técnica.

Se articula, así, una intervención donde el objeto prioritario es el crecimiento económico de un territorio, la revitalización de una ciudad o comarca, sea como sea, promoviendo iniciativas, oportunidades que atraigan al sector privado endógeno y exógeno. Estos espacios mixtos de colaboración entre el sector público y el privado, presentados como soluciones “mágicas” y creativas de planificación e intervención, suelen plantear problemas competenciales con diferentes ámbitos institucionales, y, dependiendo de las condiciones reguladoras que les imponga la administración, pueden convertirse en lugares “opacos” de difícil control. No obstante, permiten agilizar trámites y propiciar la realización de obras y proyectos importantes<sup>15</sup>, aunque es difícil determinar si su “éxito” es

---

<sup>13</sup> Esta tendencia se basa en fórmulas, más o menos exitosas, que se pusieron en práctica en ciudades europeas, sobre todo inglesas (Liverpool, Birmingham, Newcastle, Glasgow, etc), que, a su vez, siguieron el ejemplo de ciudades norteamericanas (Boston, Baltimore).

<sup>14</sup> En ocasiones, los proyectos y obras publicitadas ni siquiera se llevan a la práctica, pero contribuyen a crear la sensación de que se está haciendo o se va a hacer algo desde las instituciones y los responsables políticos.

<sup>15</sup> La cuestión a dilucidar es determinar el alcance de estos proyectos en la regeneración de una zona; esto es, si se pueden considerar como los medios, las alternativas más *satisfactorias* en función de criterios racionales: relación costo —beneficio obtenido. Otra cuestión central es quién asume el costo y quién es el mayor beneficiario: la iniciativa privada o el interés colectivo.



más producto de los ingentes recursos, sobre todo públicos, movilizados, que del diseño y gestión de los proyectos de intervención.

En consecuencia, la intervención de la administración se ha movido y se mueve siguiendo tres lógicas que, frecuentemente, se entrecruzan: la lógica *burocrática*, basada en el cumplimiento de las reglas y los procedimientos, en la estabilidad; la lógica *política*, que hace de la participación y de la búsqueda de consensos el criterio central de su actuación, y la lógica de *mercado*, basada en el esquema medios encaminados a fines: los medios suelen ser, en gran medida, públicos; en cuanto a los fines, el debate sigue abierto. Estos tres tipos de racionalidad no deben entenderse en una sucesión cronológica, si bien, dependiendo del momento, ha primado más una u otra. Tampoco su aplicación se realiza en función del aspecto o dimensión —urbana, económica, cultural, etc.— sobre el que se quiere intervenir, ni del nivel institucional —local, comarcal, provincial, regional, etc.— del que parte la actuación.

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EQUIPAMIENTOS CULTURALES

En la construcción —delimitación, definición, configuración y modificación— de la realidad por parte de la administración, la intervención urbanístico-territorial representa un ejemplo ilustrativo. Dentro de ella, la política de equipamientos de uso cultural es un lugar privilegiado para estudiar el alcance y efectos de los diferentes tipos de racionalidad intervencionista; sobre todo teniendo en cuenta el auge de estos proyectos en las metrópolis de los países avanzados.

Los usos y significados atribuidos a los equipamientos culturales se han ido transformando<sup>16</sup> en estas últimas décadas, y las políticas públicas son reflejo de estos cambios. El modo en que la administración ha solucionado las necesidades de equipamientos culturales ha seguido, hasta épocas recientes, un modelo normativo expresado en los estándares urbanísticos. Estos estándares se determinaban en función de la relación metros cuadrados de suelo público por habitante. Los metros cuadrados variaban dependiendo de si el equipamiento cultural se planeaba para un barrio, ciudad, etc. Este criterio de determinación y actuación surgió ante los requerimientos normativos definidos por la Ley del Suelo de 1956 y, posteriormente, por la ley de 1975 y el Reglamento de Planeamiento 1978. Estas dos últimas leyes dotaron de entidad propia a los equipamientos urbanísticos en general. Los problemas derivados de este

---

<sup>16</sup> Una visión panorámica de esta evolución se puede encontrar en J.E. Antolín y J.M. Fernández Sobrado (2000).

modelo legal-burocrático de planificación que convierte los procedimientos, los estándares, las normas contenidas en planes, en criterios de demarcación, definición y configuración de la realidad, en nuestro caso cultural, han sido los siguientes:

- *Homogeneización de las necesidades culturales de la población*, ya que las diferencias en función de la edad, sexo, nivel cultural, clase social, ubicación espacial, etc., no son tenidas en cuenta.

- *Visión estática de la realidad*, ya que no se contemplan variaciones en las necesidades a lo largo del tiempo.

Por el contrario, la ventaja de esta política, al igual que sucedía con la planificación urbana en su conjunto, es que “el plan urbanístico, al adecuarse a unas normas precisas y a una concepción idealista de cómo debe ser la organización de una sociedad, queda legitimado mas allá de las contingencias económicas —y de todo tipo—, quedando justificado su carácter impositivo y sus formas imperantes sobre las particularidades concretas de la producción de la ciudad” (Leal y Rios, 1998: 218).

A pesar de que esta forma de entender la intervención provocaba una tipificación generalizadora de las necesidades culturales de la población a partir de un idealismo paternalista, resolvía algunos problemas significativos: servía para asegurar unos mínimos espacios culturales a los ciudadanos; y, dada la dispersión de actuaciones englobadas bajo la denominación “equipamiento cultural” y la diversidad de normas e intereses (públicos-privados) existentes, el modelo o estándar mínimo permitía aunar semejante variedad y dar una respuesta unificada.

Pero si, en principio, lo que se pretendía era asegurar unos servicios culturales mínimos a través de la construcción de edificios e infraestructuras, el modelo entró en crisis en los años ochenta, ya que resultaba insuficiente por la propia evolución del marco urbano y de las necesidades de la sociedad en su conjunto.

En la década de los ochenta se pone en práctica lo que algunos autores han denominado *planeamiento de contención*, que pretendía la recuperación de una ciudad o de un territorio deteriorado por el urbanismo desarrollista del franquismo. Las funciones asignadas a los equipamientos culturales se transforman. Los planes parten de una situación heredada en la que existen importantes *déficits* de equipamientos de este tipo. Uno de los objetivos prioritarios planteados era luchar contra la segregación socio-cultural —y el equipamiento cultural forma parte de ella— de acuerdo con una teoría redistributiva del planeamiento por medio de la intervención urbanística. Esto permitía una discriminación positiva a favor de aquellas áreas más deficitarias en cuanto a este tipo de equipamientos, concentrando las inversiones y las calificaciones de suelo dotacional en aquellas zonas donde se encontraban los estratos sociales más desfavorecidos.

Paralelamente, surge un nuevo enfoque —el *derecho a la ciudad*— que destaca el papel de los movimientos sociales urbanos como constructores, creadores de la ciudad (Castell, 1981; Lefebvre, 1979; Varios, 1974). En el ámbito cultural se apuesta por la *democracia cultural*: los ciudadanos se convierten en los constructores de su realidad cultural. El “derecho a la cultura” no presenta al ciudadano como mero consumidor, sino que le invita a participar en los procesos socioculturales, convirtiéndolo en el protagonista. Se insiste en la necesidad de que cada cual disponga de la oportunidad de construir su propia experiencia cultural, aceptando el principio de la diversidad como elemento central. Este nuevo enfoque denominado *basismo* (Rubinich, 1993) o *lógica ascendente* (Bassand, 1992) se centra en la demanda cultural y convierte la participación, la descentralización y la identidad cultural en ejes fundamentales. La cultura deja de ser un simple instrumento para convertirse en un fin en sí mismo, renunciándose a una lectura economicista.

El correlato, en cuanto al planeamiento y a las políticas de intervención, es el alejamiento de los grandes equipamientos, que tenían más una función económica y de propaganda política, que una función estrictamente cultural. Los grandes equipamientos, que no solucionaban las demandas del conjunto de los ciudadanos, dan paso a un modelo descentralizado que acentuaba la importancia de los pequeños y medianos equipamientos. Este proceso va acompañado de una nueva forma de entender la ciudad, basada en la descentralización política y administrativa. Conceptos como el de participación en la gestión, máxima descentralización de los equipamientos para estar más cerca de los ciudadanos o la creación de nuevas figuras administrativo-políticas (consejos de distrito), suponen la configuración de un escenario urbano no visto hasta entonces<sup>17</sup>. Siguiendo esta “lógica política” en la intervención cultural, se crean las casas de cultura o los centros cívicos.

Se pensaba que la creación física del equipamiento conllevaba una revitalización sociocultural allí donde se localizaba, sirviendo, además, para cubrir las demandas socioculturales de los ciudadanos. La realidad demostró que la

---

<sup>17</sup> Sobre el marco legal de los procesos de descentralización que se dan en Europa en esta época consultar las siguientes obras: En Inglaterra, *Streamlining the cities* (*White Paper* del gobierno de M. Thatcher), 1983, y *The Future of local democracy* (respuesta del grupo School for Advanced Studies de la Universidad de Bristol), 1983. En Italia, la obra de Bartolini (1984): *Regione e autonomia locale*, Il Comune Democrático, Roma. En Francia, la obra de Baquenard (1980): *La décentralisation territoriale*, PUF. En España uno de los máximos teóricos de la descentralización ha sido Jordi Borja. Un excelente resumen de los procesos de descentralización lo encontramos en Borja (1985): “Notas sobre las transformaciones territoriales e institucionales en Europa”, en Varios (1985).

construcción física de los equipamientos culturales, grandes o pequeños, era una condición necesaria, pero no suficiente para crear realidad cultural. A esto se añadía los problemas derivados de la gestión de los equipamientos, aspecto sobre el que no se había reflexionado lo suficiente. Asimismo, se detectaron importantes problemas de localización de los equipamientos derivados de la falta de suelo, ya que la ciudad había dejado de crecer y la intervención sobre el suelo urbano consolidado generaba problemas por la falta de suelo adecuado que, además, resultaba excesivamente caro. Para superar estos obstáculos se apuesta por rehabilitar viejos edificios con algún significado histórico-cultural. El carácter polivalente dado a los equipamientos con el fin de propiciar una mayor participación de los ciudadanos y una optimización de estos espacios y una simplificación de la gestión, también planteaba problemas<sup>18</sup>. Asimismo, los costes derivados de los servicios culturales planificados no sólo se consideraban caros, sino también ineficaces o insuficientes. Esto provocó que las políticas culturales se desplazaran hacia las cuestiones de gestión y hacia los aspectos instrumentales<sup>19</sup>, más que a la implementación de nuevos servicios.

Una de las claves de la descentralización era la participación ciudadana, que supuso la creación de una serie de organismos político-administrativos (los “consejos de barrio”, por ejemplo), elegidos democráticamente y a través de los cuales los representantes políticos delegaban parte de sus funciones. Pero este traspaso de competencias nunca se llegó a realizar más allá de cuestiones administrativas puntuales, vaciando su contenido hasta convertirse en algo residual. A excepción de determinados grupos sociales (asociaciones de vecinos, grupos juveniles), los ciudadanos tampoco se incorporaban a esta dinámica participativa, que, para ser eficaz, más que espacios u organismos, necesitaba crear una verdadera cultura participativa entre los ciudadanos.

En la década de los noventa se produce un cambio sustancial en las políticas de equipamientos culturales. Surge una especie de fascinación por los grandes proyectos, que afecta, sobre todo, a los museos, aunque también a las bibliotecas<sup>20</sup> y salas de concierto. Esta tendencia se extiende por Europa, Japón y, en menor

---

<sup>18</sup> Era frecuente ver grupos de música ensayando, mientras jubilados jugaban a las cartas. Espacios deportivos utilizados los fines de semana como auditorios que no reunían condiciones. Problemas de horarios: las demandas de los ciudadanos —fines de semana— no coincidían con los horarios de los funcionarios.

<sup>19</sup> En muchos casos, se contratan empresas, semipúblicas o semiprivadas, para la gestión de programas y espacios culturales, externalizando el servicio.

<sup>20</sup> Por ejemplo, la Biblioteca Nacional de Francia (1996) de D. Perrault. En España, el caso de las bibliotecas no ha tenido tanta trascendencia.

medida, por Estados Unidos<sup>21</sup>. Así como en el pasado las catedrales eran símbolos de riqueza e importancia de una ciudad, estas obras arquitectónicas actuales se convierten en emblema de su promoción y pujanza. En Francia, por ejemplo, bajo la presidencia de Mitterrand, se desarrollan una serie de proyectos culturales sin precedentes, conocidos como los *Grands Travaux*<sup>22</sup>. Uno de los más conocidos es la pirámide del Louvre del arquitecto Pei, autor que, curiosamente, había destacado por la creación de espacios comerciales.

Este nuevo impulso en la construcción de grandes equipamientos culturales hay que situarlo en el declive que, desde la mitad de los años ochenta, se produce de las principales metrópolis de los países avanzados. Es un declive que, en muchas zonas, es total (declive demográfico, industrial, ambiental...) y que, por supuesto, es también urbano. La crisis urbana tiene su reflejo en las teorías urbanísticas hasta entonces vigentes. En los noventa, la teoría urbana se ve sometida a una fuerte revisión, que afecta a la concepción misma de los equipamientos y, especialmente, de los equipamientos culturales. Se pone en duda la eficacia de la planificación urbana en un contexto como la ciudad sujeto a importantes cambios y transformaciones: la nueva planificación sólo se puede realizar a corto plazo. Este cambio de escenario refleja el fracaso de los modelos de planificación de las décadas anteriores, sobre todo hasta la primera mitad de los ochenta, que habían generado importantes críticas en el seno de la teoría urbanística por parte de autores tan significativos como Campos Venuti (1978) y Rossi (1986), que critican el "Plan" como elemento regulador e instrumento central de intervención, de planificación.

Frente al carácter redistributivo, corrector de los desequilibrios y desigualdades socio-espaciales de los planes urbanísticos anteriores, en los noventa se diseñan y ponen en marcha grandes proyectos, obras emblemáticas, impulsadas desde las administraciones públicas y/o a través de la fórmula "mágica" y "creativa" de colaboración entre sector público y privado, cuyo objetivo último es el crecimiento, la revitalización y la promoción del "producto ciudad", que pasa a convertirse en una ciudad de servicios, dado que el modelo centrado en una

---

<sup>21</sup> En Japón, el Museo de Arte Contemporáneo de Nagi (1994) en Okoyama o el Museo Municipal de Yatsushiro (1991) de Toto Ito. El sistema norteamericano ha permitido la creación de numerosos museos, a pesar de la casi total falta de ayuda gubernamental. La intervención directa de las administraciones centrales que impera en Europa se reemplaza en Estados Unidos por una política fiscal que incentiva las donaciones: Museo de Arte Moderno de San Francisco de Mario Botta (1994) el Pabellón de Arte de Beverly Hills de Franklin Israel (1991).

<sup>22</sup> Este fenómeno de construcción museística es extensible al resto de Europa: el Museo Carré d'Art de Lyon (1993) de Norman Foster; el Museo de Arte Moderno de Londres (1995) de Herzog de Meuron; el Museo Guggenheim de Bilbao (1997) de F.Ghery, son ejemplos significativos.

economía de manufacturas y fábricas estaba agotado y en crisis (Hall, 1996: 354-371). Surge una nueva forma de concebir el planeamiento —*planeamiento de oportunidad*— con objetivos más amplios, orientados a la recuperación económica de una ciudad, de un territorio que necesita una intervención de la administración más ágil y flexible en sus procedimientos, reglamentos...; en definitiva, en su delimitación, definición y configuración de la realidad. Adquiere protagonismo el urbanista de prestigio, fundamentalmente arquitecto, que diseña y realiza obras emblemáticas que pretenden cambiar la imagen de las ciudades y “vender el producto ciudad”.

Este renacer del arquitecto como protagonista del nuevo diseño de ciudad no es ajeno al debate que se abrió en los ochenta. En la década de los sesenta y setenta el arquitecto había perdido protagonismo en el urbanismo, siendo sustituido por sociólogos, economistas, geógrafos... Con la crisis acontecida en el urbanismo de los ochenta y noventa el arquitecto recupera el protagonismo perdido. Renace la figura del planificador/artista que reclama la libertad perdida en el funcionalismo arquitectónico y en la planificación metropolitana. La labor del arquitecto se centra ahora en descubrir lo específico de cada ciudad, de su trama urbana o de cada edificio, frente a la lógica política-planificadora. Se rechaza la producción de monótonas periferias y edificios iguales, reforzándose la figura del arquitecto-urbanista que entiende su oficio como un “arte” que capta la singularidad de lo concreto y que puede extraer todas las posibilidades que posee su carácter único e irrepetible. En este contexto, el diseño de la forma arquitectónica singular adquiere una relevancia importante, convirtiéndose en el objetivo principal<sup>23</sup>.

Este cambio de tendencia contribuye a una transformación socio-espacial más profunda, que se ha producido y se está produciendo en muchas ciudades. Como señala V. Urrutia, las ciudades se convierten en puntos estratégicos de desarrollo “que se disputan la ubicación de empresas, servicios y proyectos urbanos de gran envergadura. La competitividad es la espuela de esa carrera por situarse en el lugar adecuado y ofrecer lo mejor en el mercado de la globalización

---

<sup>23</sup> Dentro de esta forma de ver la relación entre arquitectura y urbanismo, destaca la obra de Robert Venturi y su concepción de los edificios en la ciudad. Este autor pone el énfasis en la arquitectura como comunicación simbólica, y su obra contribuyó al tránsito hacia la arquitectura posmoderna. Este planteamiento supuso para el urbanismo una revolución, ya que a partir de ese momento los edificios adquieren un significado en sí mismos: “(...) el significado había de comunicarse no mediante la alusión a las formas previamente conocidas, sino mediante las características fisonómicas inherentes a la forma. La creación de la forma arquitectónica sería un proceso lógico, libre de imágenes de la experiencia pasada y exclusivamente determinado por el programa y la estructura, con la ayuda ocasional, como ha dicho Alain Colquhoun, de la intuición” (Venturi, 1978: 28).

económica” (Urrutia, 2000: 516). Esta *ciudad competitiva*, descrita por Urrutia, necesita actividades de proyección internacional y emblemáticos proyectos que impulsen operaciones de *marketing urbano* cuyo objetivo es mejorar la imagen de la ciudad para introducirse en la lista de ciudades mundialmente selectas (Urrutia, 2000: 516-517).

Esta imagen-apariencia proyectada se incorpora a la realidad de la ciudad, y, como nos recuerda Beltrán, tanto la apariencia como la realidad son *reales en sus efectos* (Beltrán, 1991: 15). Entre las consecuencias de la nueva apariencia, a veces grandilocuente, de la realidad urbana destaca, cuando es gestionada de manera adecuada, el impulso del cambio de muchas de nuestras ciudades. Pero, al mismo tiempo, otro de los efectos reales, queridos o no, del nuevo *look* es enmascarar, ocultar la otra realidad de muchas ciudades donde el esplendor de los grandes proyectos urbanísticos convive con zonas, periferias y barrios sometidos a intensos procesos de segregación social, cultural, económica y espacial.

¿Cómo afecta este cambio de orientación a los equipamientos culturales? En la década de los ochenta este tipo de equipamientos estaba pensado para solucionar los *déficits* del desarrollismo del régimen franquista y reequilibrar social y espacialmente la ciudad. En los noventa, el equipamiento cultural tiene otra función, otro significado: se independiza de su función cultural y de su uso, convirtiéndose en un fin en sí mismo<sup>24</sup>. El equipamiento cultural diseñado por el arquitecto de prestigio y convertido en “obra emblemática” no sirve tanto como lugar para desarrollar actividades culturales, sino como imagen-apariencia de la nueva ciudad y contribuye a la captación de recursos y a la revitalización, económica sobre todo, del espacio urbano, es decir, se supedita a una estrategia economicista<sup>25</sup>.

La nueva función de los equipamientos culturales, convertidos en obras arquitectónicas “potentes” en términos visuales y de construcción, obras de arte

---

<sup>24</sup> Esta situación se ha puesto de manifiesto en el debate actual sobre el papel de la arquitectura. Cada vez resulta más difícil distinguir al arquitecto como creador de edificios o como creador de una obra artística. El resultado es una nebulosa frontera entre arquitectura y arte (especialmente la escultura). Uno de los máximos exponentes de esta corriente de pensamiento es Frank Gehry. La idea es que el edificio queda a lo largo del tiempo, aunque las funciones y usos asignados al mismo cambian; por ejemplo, un equipamiento administrativo puede cambiar su uso y convertirse en un equipamiento cultural.

<sup>25</sup> Esta nueva definición del equipamiento pasa por una nueva forma de entender la cultura. Como señala Rifkin, “Daniel Bell divide la civilización moderna en tres esferas diferenciadas que interactúan entre sí: la economía abarca el mercado; en la política el valor principal es la participación; en lo cultural, es la realización y el desarrollo del “yo”. En el transcurso del siglo pasado, los valores de la esfera política y cultural se han mercantilizado progresivamente, siendo arrastrados hacia la esfera económica” (Rifkin, 2000: 1919).

en sí mismas, también afecta a la gestión de los equipamientos. Por ejemplo, en el caso de los museos<sup>26</sup> la exposición permanente es sustituida por un conjunto de exposiciones que va rotando. Lo importante es que se sitúe dentro del circuito: “En el escenario europeo una nueva dinámica de competencia entre ciudades está obligando a valorar estrategias culturales para mejorar sus expectativas económicas, políticas y urbanísticas. El mercado del arte en expansión, el creciente mercado turístico-cultural, la consolidación de un circuito internacional de grandes muestras y el eco informativo y publicitario que tienen los medios de comunicación, son otros tantos nudos que atan esa renovada necesidad de santuarios para la renovación del arte. Este contexto descrito está en el fondo de la metamorfosis de los museos. De albergar obras artísticas consagradas, conservarlas y estudiarlas, han evolucionado hacia una nueva industria cultural que exhibe, valoriza y distribuye mercancías simbólicas. Los museos se han convertido, en definitiva, en uno de los dedos de la mano invisible que maneja el mercado del arte y de los valores de la cultura” (Golvano, 1994: 78). Con relación a otros equipamientos culturales, se asiste a modificaciones en sus usos tradicionales. Bibliotecas como, por ejemplo, la Biblioteca Nacional de Francia, aparecen como un espacio polivalente donde, además de libros, se organizan talleres, actividades cinematográficas, interpretativas, etc.

En último término, la finalidad cultural de estos equipamientos pasa a un segundo plano supeditados a imperativos de reproducción económica e, incluso, de propaganda y reproducción política. A los equipamientos culturales les pasa lo que a otros proyectos de revitalización, tal y como acertadamente resume M. Esteban (2000) en el caso de Bilbao, pero extensible a otras ciudades: “Bajo el epígrafe de proyecto de revitalización encontramos, básicamente, proyectos de fuerte contenido urbanístico y arquitectónico, aunque obviamente tengan un uso cultural, comercial, de comunicación, etc. Lo importante ha sido diseñar el continente y, después, el contenido, y el inversor llegará posteriormente. Se ha discutido hasta la saciedad sobre aspectos estéticos y morfológicos de los proyectos. Como dijo un columnista local: preocupense sólo del contenido de sus negocios. Somos especialistas en envases” (Esteban, 2000: 249).

---

<sup>26</sup> Sobre estos cambios de tendencia museística es interesante lo que nos dice Philip Jodido: “El significativo aumento de los museos de arte en Estados Unidos en el transcurso de las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial probablemente haya tocado techo. Después de todo, no se encuentran tantas obras maestras y sí hay, en cambio, muchos museos en todo el mundo compitiendo por ellas; así que no parece razonable que una institución albergue la esperanza de llenar sus salas, a menos que cuente con unos medios económicos como los de Getty Trust. Tanto en Estados Unidos como en otras partes del mundo, la arquitectura orientada a la cultura ha emprendido un nuevo rumbo: los museos dedicados a la historia, la sociedad o las artes interpretativas” (Jodido, 1997: 100).



## CONCLUSIONES

Este artículo ha tratado de los efectos y defectos de la actuación de la administración pública sobre la realidad, en este caso, a través de las políticas de equipamiento culturales. La lógica *burocrática*, con sus normas y estándares, intenta ordenar y homogeneizar las necesidades y demandas culturales, pero si existe una realidad más resistente a la estandarización, ésta es la realidad cultural. La lógica *política* subrayó la importancia de movilizar a los ciudadanos para configurar políticas más participativas, que recogieran las demandas y necesidades de los habitantes de la ciudad y corrigieran desequilibrios y desigualdades, incluidas las culturales. Como sucede con otros problemas (desigualdad, pobreza, etc.), las políticas redistributivas tienen importantes limitaciones cuando no inciden en los factores estructurales que los provocan. Para que los ciudadanos sean protagonistas de su realidad cultural no son suficientes, aunque sí necesarios, equipamientos y casas de cultura; se necesitan, además, políticas educacionales... que favorezcan y promuevan la participación y el desarrollo cultural de los ciudadanos. Por último, la política de equipamientos culturales pasa a convertirse en un instrumento de construcción de imágenes-apariencias de la ciudad, que contribuyen a promover oportunidades, fundamentalmente de carácter económico, para revitalizar una ciudad, una comarca (lógica de *mercado*). Las administraciones, directamente o a través de organismos mixtos donde participan las instituciones y las empresas privadas, se convierten en promotores de planes y proyectos donde el objetivo primero y último es el crecimiento económico, que, en un sistema de mercado, pasa por generar actividad en el sector privado en su conjunto o en un ámbito concreto (inmobiliario, turístico, etc.)<sup>27</sup>. Para atraer el interés de la iniciativa privada no sirve, por tanto, apelar a su "bondad" o a las necesidades de una ciudad, territorio o población, sino que hay que crear oportunidades "ventajosas". Hoy, más que nunca, todo queda supeditado, en últimas o primeras instancias, a los intereses económicos de la planificación urbanístico-territorial, incluida la política de equipamientos culturales, que se convierte, así, en un *pretexto* donde lo importante ya no es su uso cultural<sup>28</sup>. La relevancia, el protagonismo,

---

<sup>27</sup> Esteban, en el caso del proceso de regeneración del Bilbao metropolitano, concluye planteando, como hipótesis para investigaciones ulteriores, si estas iniciativas de regeneración urbanística puestas en marcha no tienen como objetivo prioritario generar actividad en el sector inmobiliario, edificación y obra civil (Esteban, 2000: 259). P. Hall con el sugerente título, "La ciudad de los promotores" también apuntó tesis similares en el caso de algunas ciudades como Baltimore, Hong Kong y Londres (Hall, 1996: 353-372).

<sup>28</sup> A este respecto es interesante recordar las declaraciones de Jaques Herzog, creador del Tate Gallery de Londres (1995): "La arquitectura contemporánea tiende a comportarse como un redactor de textos publicitarios: explota el mundo del arte, aprovechándose de él para renovar su propia imagen sin reflejar su imagen conceptual..." (Jodido, 1995: 88)

del arquitecto de prestigio se utiliza como “envoltorio emblemático” de esta realidad *inventada* en la que el equipamiento, convertido en obra de arte, se orienta más al mercado (al consumo) que a la producción cultural, es decir, prima el “paisaje” sobre ese “viaje” que supone la Cultura.

En definitiva, y dado que la transformación profunda de la realidad, en este caso cultural, es más lenta y ardua, a través de estos emblemáticos y, en ocasiones, grandilocuentes equipamientos culturales se consigue un cambio significativo en la imagen de una ciudad o territorio. Que esta apariencia de esplendor, sobre todo arquitectónico, se refleje en la vida cultural de los ciudadanos, sigue siendo la cuestión a dilucidar.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANTOLÍN, J.E. y J.M. FERNÁNDEZ SOBRADO (2000), «La teoría urbanística y los nuevos significados en los equipamientos culturales» en J. Arpal (Comp.), *El bienestar en la cultura*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 63-76.
- ARPAL, J. (Comp.) (2000), *El bienestar en la cultura*, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- BALLART, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudio de casos*, MAP (Ministerio de Administraciones Públicas), Madrid.
- BELTRÁN, M. (1991), *La realidad social*, Tecnos, Madrid.
- BASSAND, M. (1992), *Cultura y regiones de Europa*, Barcelona, Oikos-Tau, Barcelona.
- CAMPOS VENUTI, G. (1978), *Urbanismo y austeridad*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- CASTELLS, M. (1981), *Crisis urbana y cambio social*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- (1991), *La cuestión urbana*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- DOUGLAS, M. (1996), *Cómo piensan las instituciones*, Alianza Universidad, Madrid.
- ESTEBAN, M. (2000), *Bilbao, luces y sombras del titanio*, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- GARCÍA BLANCO, J.M.<sup>a</sup>. (1998), “Declive económico y políticas regionales: el caso de Asturias”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 83, CIS, Madrid, pp. 87-119.
- GOLVANO, F. (1994), “Centros y redes en el arte contemporáneo”, *Inguruak*, nº 9, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 73-88.
- HALL, P. (1996), *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo del siglo XX*, Ediciones Serbal, Barcelona.

- JODIDO, P. (1997), *La arquitectura de los noventa*, Taschen, Barcelona.
- LEAL, J. (1989), "La sociología y el urbanismo en los últimos diez años", *Ciudad y Territorio*, nº 81-82, pp. 79-87.
- LEAL, J y J. RIOS (1988), *Los espacios colectivos de la ciudad*, Centro de publicaciones del MOPU, Madrid.
- LEFEBVRE, H. (1979), *El derecho a la ciudad*, Ed. Península, Barcelona.
- LÓPEZ DE AGUILETA, J.I. (1997), *Política cultural municipal. Fundamentos y praxis en un ayuntamiento de tamaño medio*, Universidad de Deusto, Tesis Doctoral sin publicar.
- LUHMANN, N. (1996), *Introducción a la Teoría de Sistemas*, ITESO-Anthropos, México-Barcelona.
- MARCH, G.J. y A.H. SIMON (1994), *Teoría de la organización*, Ariel Economía, Barcelona.
- Mc LOUGHLIN, J.B. (1971), *Planificación urbana y regional, Un enfoque de sistemas*, IEAL, Madrid.
- MERTON, R.K. (1992), *Teoría y estructuras sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PICKVANCE, C. (1994), "Teoría sobre la planificación urbana e identificación de los efectos de dicha planificación", en A. Alabart, S. García y S. Giner, (Comps), *Clase, poder y ciudadanía*, Ed. Siglo XXI, Madrid.
- ROSSI, A. (1986), *La arquitectura de la ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona.
- PINCH, S. (1985), *Cities and services. The Geography of Collective Consumption*, Routledge & Kegan Paul, Londres.
- RIFKIN, J. (2000), *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Paidós, Barcelona.
- RUBINICH, L. (1993), *Extensionismo y basismo. Dos estilos de política cultural*, Espacio, Argentina.
- URRUTIA, V. (2000), "Imagen e imágenes de la ciudad en el País Vasco", en J. Arpal (Comp.) op. cit., pp. 509-520.
- VARIOS (1974), *Urbanismo y práctica política*, Ed. Los libros de la Frontera, Barcelona.
- (1985), *Metrópolis, territorio y crisis*, Alfoz, Madrid.
- VENTURI, R. (1978), *Aprendiendo de Las Vegas*, Gustavo Gili, Barcelona.

---

**SUMMARY.** Analyzing the role public administration plays in the construction —definition, shaping, and changing— of social reality is the main object of this article. We try to support that there are three different logics underlying its performance: bureaucratic rationality, politic rationality and the market rationality. The main purpose of this text lies on studying the grasp, effects and failings of those different rationalities in certain boundary: the public policies on cultural resources. Nowadays, as the construction of large cultural resources is in vogue in many european and spanish cities, it becomes a main object in order to study the role of public administration in planifying and constructing social reality.

**E-mails:** [cjpfesoj@lg.ehu.es](mailto:cjpfesoj@lg.ehu.es)  
[cjpanir@lg.ehu.es](mailto:cjpanir@lg.ehu.es)