

**Nuno Portas (\*)**

## **EL SURGIMIENTO DEL PROYECTO URBANO (\*\*)**

*El artículo apunta algunos de los rasgos sustantivos sobre las recientes nociones del proyecto urbano, focalizándose en las formas de actuación de las estrategias locales mediante los correspondientes proyectos. La hipótesis fundamental es que el proyecto urbano está muy vinculado a los aspectos de imagen de los mega-proyectos metropolitanos de prestigio o de carácter excepcional, promovidos por la iniciativa pública o mediante incentivos que generalmente se concentran en transporte avanzado, tecnología, negocios o equipamientos lúdicos. El objetivo sería extender dicha noción para incluir un amplio tipo de proyectos de diversa dimensión y complejidad, para lo cual los poderes públicos deberían disponer no sólo de la iniciativa estratégica sino también de la capacidad operativa para mejorar o transformar las cuestiones más problemáticas de cara a la creación de una ordenación equilibrada. El cuadro sinóptico que se acompaña es un intento de establecer referencias cruzadas sobre los diferentes objetivos, las ocasiones y las situaciones territoriales de cada proyecto urbano (dicho marco ha sido utilizado por el equipo de la Escuela de Arquitectura de Oporto para clasificar conocidos ejemplos de regeneración de "waterfronts" en una serie de ciudades europeas).*

*Aunque el programa de intervención establece el objetivo y alcance del proyecto, es la manifestación de una oportunidad anticipada e inesperada lo que hace posible la elección del método operativo adoptado para su realización, con la programación temporal y los recursos más claramente definidos. La combinación entre esos dos niveles de toma de decisiones permite el desarrollo y la configuración formal de los proyectos, por lo que resulta de creciente importancia la tercera dimensión relativa a la cultura y la transformación mediática de las políticas urbanísticas. El proyecto urbano entendido de esta manera no sería extraño a los procesos de adaptación del planeamiento, cuando se reformulan "desde abajo" los instrumentos de ordenación sobre las bases de un proceso de compromiso y acuerdos. Mientras tanto, los proyectos recientes han representado, cada vez más, una concentración relativa de recursos en un espacio limitado, por lo que necesitan ser valorados en relación a sus efectos sinérgicos y catalizadores de las políticas relativas a la redistribución regional de los recursos.*

La expresión proyecto urbano no es nueva. De hecho, ya fue utilizada para referirse a aquellos proyectos unitarios de arquitectura, de dimensión apreciable, que pretendían representar, a pesar de los propios límites físicos, la forma ejemplar de la ciudad moderna. Pienso que esta visión, que aparece en los años '60 con el Team X y las intervenciones propuestas entonces cuya nueva dimensión demostraría claramente el rechazo, entre los más conocidos arquitectos, al urbanismo ambicioso aunque gris de los estados asistenciales de la segunda posguerra. Al mismo tiempo, esta visión daba a entender la imposibilidad de extender una lógica de arquitectura de autor a todos los frentes de transformación de las ciudades europeas. Esta doble limitación inducía la intervención proyectual a la búsqueda de intensidad en ejemplos limitados, con una dimensión decididamente visible, más que a la tentativa de definir una reforma planificada dirigida hacia la continuidad entre la ciudad y sus periferias. De esta manera era posible integrar, en concepciones tridimensionales, todos los elementos estructurales normalmente separados en la ciudad genérica (Bakema, Smithsons, Candilis, Hodgkinson, Womersley, Tange, los metabolistas, Gregotti).

La segunda generación del proyecto urbano empieza con la crisis de los años '70 que lleva a optar por intervenciones puntuales, de naturaleza municipal y normalmente no estatal. Estos proyectos mantienen la arquitectura de autor como señal de identificación, pero se inscriben en tejidos preexistentes (Rossi, De Carlo, Solà-Morales, Bohigas, Portzamparc, Ungers, Siza y, como modelo general, el IBA de Berlín). El proyecto no invierte en la extensión del capital fijo urbano sino en la tipología y en el lenguaje de lo edificado y, al mismo tiempo, en la creación de un espacio colectivo, articulado con la morfología que lo delimita. En este caso, está aún viva la esperanza de contribuir indirectamente a la recalificación de los entornos correspondientes. La insuficiencia de esas diferentes estrategias de intervención conjuntamente con los nuevos ambientes con los que se enfrentan las ciudades (determinados por la competición, cohesión y sustentabilidad), obliga a la teoría urbanística y a las políticas urbanas a investigar y definir tanto el sistema de planificación, como los procesos y los tipos de intervención, así como, finalmente, las relaciones entre estos dos aspectos.



La tercera generación de los proyectos urbanos no se distingue de las precedentes ni por la dimensión ni por la composición funcional de la intervención. El propio protagonismo del arquitecto es, aún, una nota dominante. Es más, estos proyectos se diferencian, bajo nuestro punto de vista, sobre todo por el programa y las nuevas *oportunidades* ofrecidas a las intervenciones; asimismo, por los procesos, o mecanismos, de organización de las realizaciones; finalmente, y subordinadamente, por la relación biunívoca y no jerárquica, que el proyecto tiende a establecer con el plan, es decir, por el estilo de planificación que caracteriza al nuevo proyecto.

### El estilo de la planificación

Es fácil entender que los gobiernos locales más innovadores hayan intentado, durante los dos últimos decenios, ejercer sus propias funciones de planificación territorial y de desarrollo urbano según un régimen dualista. Es decir, según la articulación de decisiones pasivas (autorización de iniciativas de terceros) y activas (determinadas por el aprovechamiento de ocasiones imprevistas). El objetivo consistía, evidentemente, en intentar encontrar una respuesta para las áreas problemáticas. En algunos casos, la delimitación y la naturaleza de las transformaciones estarían previstas en un documento regulador general y, por lo tanto, el proyecto urbano encontraría en las previsiones del plan, deductivamente, su justificación. En otros casos, la posibilidad de realización de una determinada intervención sería fruto de hechos o decisiones exógenas, no dependientes de la entidad política local, ni previsible en el momento de la elaboración del plan y, ni siquiera, con frecuencia, conformes a sus disposiciones. Por estas y otras razones, que en el fondo no dependen de los proyectos urbanos, los instrumentos de planificación del territorio han llegado a adaptarse al nuevo contexto político operante. Esto exige del plan mecanismos de regulación variable que sustituyan el habitual determinismo de las reglas sobre lo que se puede hacer (división en zonas del uso de los suelos) por reglas sobre cómo y con qué criterio debe ser tomada la decisión administrativa, cuando intervienen input o iniciativas que no dependen exclusivamente de los agentes tradicionales.

Por otra parte, el actual déficit de la intervención pública, en el mercado del suelo y en el capital fijo urbano, determina que las decisiones que denominamos activas sean cada vez menos la regla y cada vez más la excepción. Así, las tomas públicas de posición son ahora mucho más selectivas e interactivas, habiéndose consumado la prioridad de la extensión física, ahora sustituida por el intento de alcanzar determinados efectos, especialmente cualitativos (catalizadores, sinergias, etc.). La solución procesual consiste, en los casos más ortodoxos, en las formas típicas de las candidaturas-convenios o de los contratos enmarcados en el proceso de planificación estratégica; o en los casos más arriesgados, en *partnership* o sociedades mixtas.

La diferencia más evidente entre una intervención generada por un plan regulador y una generada por un proceso de planificación estratégica, consiste en el diverso margen de elección de la posición geográfica o de la configuración espacial del área. En particular, en el primer caso la localización está previamente definida por la zonificación, pudiendo sin embargo comprobarse que, en el momento de la decisión, el programa no encuentre en el suelo disponible las características consideradas necesarias o aceptables. En el segundo caso (quizá el más frecuente) se concede prioridad a las condiciones de viabilidad y a los impactos, positivos o negativos, siendo la localización y el terreno únicamente una de las variables a tener en consideración y con frecuencia en forma de alternativas. Además, en el primer caso el método es determinista, deduciendo las partes desde el todo, mientras que en el segundo es iterativo y considera la previsión normativa del plan como una de las hipótesis, sujeta a la posibilidad de anulación en el momento en que el programa es definido y se pueden, por consiguiente, comparar las alternativas de localización. Ambos modelos de decisión están dentro de un campo de planificación que cuenta con instrumentos de plan de diversa naturaleza temporal y jurídico-administrativa. El método estratégico es más continuo y menos definido espacialmente: esto se puede comprobar en los magníficos ejemplos de articulación de las variables económico-sociales con las acciones de naturaleza territorial (Barcelona y Lyon, por ejemplo). El problema está en la resistencia, ideológica o burocrática, a aceptar la legitimidad del proceso estratégico. Éste, inevitablemente, no puede sino



| <div>OCASIONES</div> <div>OBJETIVOS</div>                                                | A<br>Decisión<br>PUBLICA<br>SECTORIAL      | B<br>Eventos<br>UNICOS /<br>CATÁSTROFES            | C<br>Iniziativa<br>INVERSIÓN<br>PRIVADA | D<br>Programa<br>Integral<br>COMUN |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------|
|                                                                                          | Negociaciones<br>Institucionales           | Candidatura<br>Convención                          | Contratación<br>Partnership             | Candidatura<br>Contratos           |
| 1<br>Renovación / Extensión<br>ESPACIO<br>COLECTIVO<br>Infraestructura +<br>Equipamiento | <i>Puerto APL<br/>Lisboa</i>               | <i>Villa Olímpica<br/>Barcelona</i>                | <i>Harbor Place<br/>Baltimore</i>       | <i>Port Vell<br/>Barcelona</i>     |
| 2<br>Transformaciones<br>CONEXIÓN<br>Reticula, Interfase                                 | <i>Ferry Terminal<br/>Hamburgo</i>         | <i>Estación de<br/>Santa Justa<br/>Sevilla</i>     | <i>LD Railway<br/>Londres</i>           | <i>Erasmusbrug<br/>Rotterdam</i>   |
| 3<br>Revitalizaciones<br>ACTIVIDAD<br>URBANA                                             | <i>Puerto Antiguo<br/>Génova</i>           | <i>Chiado<br/>Lisboa</i>                           | <i>Nestlé<br/>Noisiel-sur-Marne</i>     | <i>Knsm<br/>Amsterdam</i>          |
| 4<br>Fundación de nueva<br>CENTRALIDAD                                                   | <i>Guggenheim<br/>Bilbao</i>               | <i>Expo '98<br/>Lisboa</i>                         | <i>Docklands<br/>Londres</i>            | <i>Kop van Zuid<br/>Rotterdam</i>  |
| 5<br>Institución<br>PARQUE TEMÁTICO<br>+<br>SISTEMA AMBIENTAL                            | <i>Parque de la<br/>Villette<br/>Paris</i> | <i>Parque del Tajo<br/>y de Trancão<br/>Lisboa</i> | <i>Teleportown<br/>Tokio</i>            | <i>Post-Expo '92<br/>Sevilla</i>   |

Ciudad Histórica: Ciudad Consolidada, Intraurbano.

Ciudad Emergente: **Transición**; **Periferia en continuidad**; Extensiones difusas fuera de la Ciudad; Espacio Natural, no urbano.



levantar sospechas, dado que puede implicar derogaciones que permitan, en una determinada circunstancia, un programa no previsto por el plan general; aún así, con frecuencia, la razón de esta incongruencia está en la simple ausencia de esta información en el momento de la redacción del plan. La oportunidad es así el factor perturbador de la tradicional lógica sistémica (y también estática) que esconde, bajo la apariencia de la propia forma jurídica, las evidentes diferencias de aquellos grados de certeza o incertidumbre, de aquellas razones políticas o técnicas, que en el momento de elaboración y aprobación de un plan, habían conducido a una determinada configuración. La noción de regulación variable, que definiendo y que se aproxima a las consideraciones de Mazza, Faludi y otros, reduciría en la práctica los casos de conflicto entre previsión y oportunidades. Por consiguiente, veremos reducirse la frecuencia de las peticiones de revisión de los planes o, como alternativa, los lastres burocráticos que hacen perder estas oportunidades cuando la racionalidad sistémica del momento de la intervención no coincide con la previsión global u holística.

### El programa

La posibilidad de que en una intervención destinada a un proyecto urbano no proceda de planes formales sino más bien del aprovechamiento de oportunidades (especialmente cuando éstas no son previsibles), comporta que el momento del programa (de intervención) aparezca como una característica específica de este proceso. De hecho, es el programa, y no tanto el proyecto en sentido estricto, el que interpreta la decisión política o el que es sometido a la correspondiente evaluación. Es en la misma fase del programa donde se definen las condiciones financieras, de organización, de marketing y, con frecuencia, la elección de los técnicos consultores, así como la búsqueda del consenso que reconfirmará por lo menos la viabilidad de la intervención. En función del programa se definen las candidaturas (a fondos, organizaciones tutelares o internacionales) en forma de concurso, es decir, en competencia con otros programas de otras ciudades, de acuerdo con términos de referencia preestablecidos. El programa del proyecto urbano debe responder por un lado a la prueba de eficacia (en relación a los objetivos), por otro a la prueba de viabilidad (en relación a los medios que

moviliza y cataliza) y, finalmente, a la prueba de visibilidad o adecuación de la imagen en el contexto, urbano o territorial, seleccionado.

- El programa así entendido es algo más que una vulgar lista de objetivos genéricos o de indicaciones sobre la ordenación preliminar de los volúmenes a construir: deberá ser considerado como un programa urbanístico (para poder ser evaluado en relación a los planos formales de previsión) que considere los problemas de viabilidad, de las infraestructuras, del aprovechamiento de los *stocks* de edificación y de los valores patrimoniales en su capacidad de regeneración. *Last not least*, deben ser examinados los intereses de grupos sociales afectados o destinatarios de la operación, como segmentos de demanda y sobre todo, como agentes de transformación a movilizar. La coherencia urbanística de la intervención impone, desde el inicio, un ejercicio de simulación, de impactos socio-económicos y ambientales, sobre el contexto territorial de la intervención, reproduciendo “desde abajo”, la misma lógica sistémica que habrá justificado el plan con el que ahora se contrapone.

- La prueba de viabilidad es indisociable de la precedente y está ligada a la característica esencial del proyecto urbano, su carácter inmediato, con frecuencia impuesta por razones exógenas. Probablemente existirá un *timing* preestablecido (eventos, catástrofes, duración de programas financieros o de mandatos gubernamentales, articulaciones con grandes infraestructuras, etc.). Así, el tratamiento de urgencia deberá ser justificado a través de la solidez de su concepción en términos de coste-beneficio, de mecanismo institucional y financiero, de disponibilidad inmediata de suelo y de infraestructura, etc. El momento del programa, generalmente, es también la ocasión para las negociaciones entre *partner* institucional y/o privado, conducidas en algunos casos por los organismos municipales, en otros por sociedades mixtas y en otros por consorcios privados. La importancia de este mecanismo institucional es responsable de la aparición en la escena urbana de un nuevo tipo de experto: el gestor de grandes proyectos (*aménageur*, en Francia) que, siendo independientes de propietarios, inversores y proyectistas, y disponiendo de una autonomía suficiente en relación a la autoridad pública, tiene como función la preparación del programa, la elección de los actores, de los autores y de



las condiciones de viabilidad, para, a continuación, conducir el proyecto y, fase a fase, comercializar o poner en funcionamiento las nuevas estructuras.

- Sucede, al mismo tiempo, que la importancia de la imagen (arquitectónica, mediática) traducida en los conceptos de espacio público y de tipología arquitectónica, justifica, generalmente, una previzualización del resultado esperado que no sirve únicamente para el marketing de la intervención sino, sobre todo, para la evaluación de las autoridades públicas y de otros actores, relacionados con los impactos positivos o negativos. Las conclusiones se transmiten posteriormente, como hipótesis, al momento siguiente del proyecto propiamente dicho.



Puerto de Lisboa, vista aérea (Archivo Alcino Soutinho)

El programa, con esta triple constitución, puede prescindir de la intervención de los proyectistas que coordinarán las fases sucesivas. Hay que tener presente que la capacidad y la autonomía, en las fases de programa y de proyecto, no serán las mismas, incluso en el caso de que el número y el nombre de los arquitectos permanezcan inalterados. Y como estas fases no siempre son linealmente dependientes, sino que pueden superponerse, se puede considerar ventajoso disponer de grupos diferentes con diferentes cualificaciones. Obviamente, el proyecto requiere el máximo nivel de certidumbre posible para ser viable, incluso cuando esta conquista de la certeza se dé por etapas o por partes. Por el contrario, las posibilidades dependientes de respuestas exógenas o de los efectos catalizadores de las primeras fases del mismo proyecto se definirán gradualmente. En este sentido, el proyecto urbano adquiere características de proyecto-plan o, cuando actúa a través de transformaciones de suelo, de

plan-proyecto (o proyecto de suelo). Esto se debe a que el proyecto urbano es sobre todo un concepto (o modo de intervención) que utiliza instrumentos de planificación y/o de proyecto de acuerdo con el contexto; que contamina las soluciones, los grados de certeza y de incertidumbre, esto es, cuanto debe ser desarrollado o, mejor, cuanto debe inducir o regular todo lo que se irá ejecutando sucesivamente.

Mientras la *form-appeal* es un vector determinante del proyecto, el *process-conditioning* será su aspecto complementario, decidido en el momento de redacción del programa. Esta estrategia de adecuación al contexto debe ser aclarada por el propio programa.

El gran proyecto urbano de la modernidad podía



El viejo Puerto de Génova, vista aérea (Publifoto)

ignorar condicionantes tales como los vínculos de la propiedad, la diversidad de los actores contrapuestos, la composición del capital y las incertidumbres de los mercados o, incluso, la indeterminación de ciertas partes del proyecto que, por definición, era global y definitivo. Es decir, el tiempo no era un factor relevante en el proyecto sino, más bien un virus... Tampoco sería admitida una geometría variable para las diferentes componentes de una operación: el "proyecto del suelo", distinto de la forma edificada, las "acciones inmateriales" y los "efectos sinérgicos o catalizadores" (simulables pero no determinables) o las "alteraciones de programa" dictadas por la oportunidad o por la crisis...

Por el contrario, las condiciones presentes son en muchos casos ineluctables e influyen desde el inicio en la concepción de las soluciones y por lo tanto de sus formas. Cuando estas condiciones no son asumidas por



los proyectistas o no fueron superados en el momento de la redacción del programa, el proyecto urbano se vuelve factor de rigidez o está sujeto a alteraciones o amputaciones que lo privan del carácter originario.



*Guggenheim, Bilbao, foto del museo en construcción (fuente: Arquitectura Viva 55)*

Para resistir mejor los imprevistos, el proyecto urbano deberá, entonces, superar la concepción holística de integración en el espacio y en el tiempo, o sea, conservar grados de libertad entre sus partes sin perder elementos de continuidad e de legibilidad: precisamente en sintonía con la capacidad, característica en los proyectos urbanos de la segunda mitad del siglo XIX, de transformar las incertidumbres en un nuevo arte urbano o, como se dice ahora, en un meta-proyecto (aunque de grado cero). Este sistema aseguraría que la integración de las formas y el *mix* de las actividades puedan resistir incluso aunque se compruebe la (relativa) desintegración, y consiguiente autonomía, de las partes. Una vez más, esta no será una opción del proyecto sino del programa y condicionará, sin sorpresas, el propio proyecto.

Aunque en este artículo se hable de proyectos urbanos que se materializan en intervenciones arquitectónicas articuladas a través de elementos urbanísticos (sistemas generales, infraestructuras, espacio público, etc.), los proyectos más complejos de la última generación, especialmente los de iniciativa pública, llegaron a explicitar y a reforzar los componentes considerados inmateriales para explorar las lógicas de sinergia o de catálisis.

Con frecuencia el análisis de las candidaturas a fondos supra-locales (nacionales, de la Unión Europea) o a

grandes eventos internacionales (juegos, expos, capitales de la cultura) valora los efectos económico-sociales o culturales, obligando a explicitar las relaciones directas e inducidas entre “acciones físicas”



*Vila Olímpica, Barcelona, vista aérea parcial de la Vila Olímpica (fuente: Caputo, P. Le architetture dello spazio pubblico)*

(las piedras) y las no físicas (las personas). El momento programático es también, en este sentido, central y decisivo, por lo menos tanto como aquel en que es más fuerte la expresión formal.

### **Tipologías del proyecto urbano**

La gran variedad temática y territorial de las intervenciones consideradas como proyectos urbanos no facilita ni la percepción de las características más significativas ni la comprensión de los papeles que juegan en las políticas urbanas. Como intervienen variables de naturaleza muy diferente, experimentamos un marco definido por el cruce de dos coordenadas iniciales: la primera explica el objetivo o el problema que se quiere resolver con un cierto proyecto (su programa principal) mientras que la segunda define la situación exógena que lo desencadena o lo hace posible (el tipo de ocasión). Comprobamos después que podía ser interesante confrontar los ejemplos resultantes de las dos cuestiones iniciales con una tercera, que permitiría saber en que contexto territorial serían colocados los proyectos. Este ejercicio didáctico sirve también para poner en evidencia las dificultades de clasificación en los casos de los proyectos que puedan responder a más de una característica elegida, además de la posibilidad de aclarar las deficiencias de las



propias formulaciones. Así, para desagregar los tipos de objetivos programáticos, escogemos como carácter dominante del proyecto urbano:

1. El espacio colectivo como objeto de recalificación complemento o extensión de infraestructuras, equipamientos y medio ambiente;
2. Las articulaciones como objeto de transformación de las redes, sistemas modales e interconexiones;
3. Las actividades como objeto de revitalización o nueva localización;
4. La centralidad como objeto de recentralización o formación de sistemas policéntricos para superar, por ejemplo, una condición más periférica;
5. El parque temático como recinto de revitalización e innovación funcional o de valorización de corredores o áreas naturales.

En cuanto a las ocasiones, imprevisibles o programadas en el proceso de planificación y que marcan el inicio, la temporalización, la localización y los recursos movilizados para un proyecto, definimos:

A. Decisiones sectoriales, en general públicas y supra-locales que, obedeciendo a lógicas de sistema especializadas, crean ocasiones de mejora del contexto cuando es objeto de aquella negociación institucional que procura la articulación de decisiones sectoriales y locales;

B. Ocasiones excepcionales, de eventos especiales y también de catástrofes, que permiten en el primer caso la organización de candidaturas y en el segundo programas de emergencia con financiación especial, siempre objeto de protocolos, regímenes legales de excepción, etc.;

C. Iniciativas de inversión privada que pueden coincidir con objetivos estratégicos y que tienen condiciones de escala o rentabilidad que permiten negociaciones de *partnership* o contrapartidas de interés general;

D. Programas de intervención municipal, previstas por el plan local o desencadenadas por concursos a fondos comunitarios o nacionales, en

régimen de contratos-programa o en la secuencia de candidaturas o de subvenciones temporales.

La tercera dimensión de esta matriz define el tipo de localización de los proyectos urbanos. Han sido tomadas en consideración dos grandes categorías (la ciudad consolidada o histórica y la ciudad emergente) en las cuales los sistemas estructuradores son insuficientes y los tejidos contruidos fragmentarios o inexistentes. En la primera indicamos los proyectos que implican áreas centrales, del centro histórico o moderno, y espacios vacíos incluidos en la red urbana, o áreas obsoletas, y también edificios degradados vinculados a infraestructuras existentes. En la segunda categoría encontramos proyectos tanto en tejidos periféricos o no urbanos, como en extensiones incompletas o antiguas del límite urbano, o bien en forma de urbanizaciones difusas entre centros; finalmente, espacios naturales o privados de infraestructura. Aquí se encuentran terrenos cuyos usos se transforman por acción de nuevas infraestructuras que crean otras ocasiones y áreas con características morfológicas o paisajísticas elegidas para nuevas actividades.

Obviamente, se podría proceder a una mayor discriminación de situaciones tipo, referentes tanto a los objetivos como a las ocasiones y a los lugares.

## **El proyecto urbano en la práctica reciente**

### *El PU y la política territorial.*

La nueva generación de proyectos urbanos refleja un dinamismo municipal al cual no son ajenas dos tendencias, de origen diferente, que en algunos casos se oponen y en otros se refuerzan: la competitividad entre ciudades próximas o del mismo espacio globalizado y las nuevas estrategias del capital privado. Éste cada vez con más frecuencia manifiesta interés por programas más complejos que justifican consorcios de agentes promotores con intereses diferentes pero complementarios, cooperaciones con la iniciativa pública bajo forma de convenios o de sociedades mixtas, o bien con la definición de una organización única y global pero interesada en la promoción de acciones diferenciadas (parques temáticos, centralidad, infraestructuras).



El estímulo a la competitividad se materializa, frecuentemente, con perjuicio de la complementariedad “en red” que podría reforzar la competitividad de territorios más amplios: piénsese en los casos de las ciudades capitales, dotadas de *lobbies* potentes o de una mejor organización que, sin embargo, han perdido la ocasión de reducir las inadmisibles diferencias de sus periferias. Por otra parte, el surgimiento de las grandes empresas privadas de prestigio, que los organismos municipales ven con interés porque soportan problemas externos de otra forma irresolubles, se ha traducido en la oferta a la ciudad de recintos relativamente cerrados en sí mismos, que hacen difícil la difusión de los efectos de recalificación extensiva del espacio público urbano.



Nueva Estación de Ferrocarriles de Santa Justa, Sevilla  
(fuente: Architécti n.10)

En todo caso, la falta de estrategias amplias y solidarias del poder local, o la falta de poder contractual en la confrontación de grupos de gran fuerza económica, pueden conducir a la pérdida de la oportunidad de diseminar o de compensar los efectos de sobredosis de la inversión concentrada en áreas restringidas, afectando frecuentemente a importantes fracciones de la inversión pública que faltarán en otras partes más deficitarias del territorio urbanizado.

#### *El “grado cero” del PU.*

Se podría afirmar que la infraestructura urbana, sea de nueva realización sea dependiente de la reconversión o de la conclusión de la existente, es el elemento base que hace las funciones de soporte de los objetivos de la intervención y también a la articulación con los elementos urbanos externos.

Una familia importante de proyectos urbanos se reduce, por estrategia o por táctica, a la (re)construcción de la infraestructura y del espacio público, realizando o recalificando los encuentros o la relación entre las distintas áreas. Este tipo de proyecto urbano, de “grado cero”, no puede ser, sin embargo, tomado en consideración como un simple proyecto sectorial (de ingeniería municipal o paisajístico), no sólo porque es en sí mismo complejo, sino también porque está pensado para producir efectos sobre los “espacios servidos”. Considérese una *favela* de Río de Janeiro o un sector periférico de Lyon y se verá que el papel del espacio público es similar, a pesar de los “diferentes medios” utilizados, en el sentido de que



Expo '98, Lisboa, vista aérea del área (Parque Expo '98)

supone una relativa autonomía, desde la consideración temporal, con respecto a lo edificado.

En consecuencia, el proyecto urbano será elaborado como proyecto de ejecución para el espacio público y como un conjunto de reglas procesuales o formales para los elementos urbanos que se espera que ahí puedan ser inducidos por la intervención. Y también este mismo elemento infraestructural, cuando implica y conjuga sistemas de transporte diferentes (nudos o interconexiones complejas, que contienen actividades diferenciadas directamente ligadas a las conexiones que esos sistemas permiten), justifica la existencia de proyectos urbanos (como *Euralille* o *Paris, Rive Gauche*) en las cuales la tridimensionalidad se impone a través del tratamiento proyectual, no sólo del sistema de soporte, como ocurre en el caso precedente, sino también (generalmente o en parte y en simultáneo o



secuencialmente) de las estructuras edificadas para los espacios servidos. En otros casos la intervención infraestructural alcanza una escala territorial amplia, completa redes entre aglomerados y crea nodos que puedan inducir la transformación de elementos de centralidad (las *edge* periféricas, los ejemplos de Barnett). También en estos casos, el proyecto puede ser sectorial en su ejecución mientras que no lo será su programa, que implicará acciones articuladas con la construcción de infraestructuras, de naturaleza agrícola, paisajística, o referentes al trazado de redes complementarias de nodos, para integrar urbanizaciones preexistentes. Por extensión del término



Puerto de Baltimore, vista aérea del Inner Harbor (fuente: A.Breen, D. Rigby, The New Waterfront)

infraestructura, podemos hacer referencia a otra familia de proyectos urbanos, de contenido preferentemente

ambiental que pretende construir soluciones paisajísticas para la sustentabilidad del desarrollo de la construcción, como pueden ser los corredores verdes, los *waterfront*, sistemas de dunas o, como se quiere realizar en el Rhur, verdaderos sistemas lineales ramificados que unen ciudades, áreas industriales y grandes equipamientos, prevalentemente infraestructurales, y que son frecuentemente lineales o reticulares; podemos introducir también aquellos que intervienen a través de áreas delimitadas o recintos y que han llevado a generalizar la definición de parques, a veces seguidos de adjetivación, temáticos, por corresponder a equipamientos públicos y/o privados que tienden a instalar sobre el territorio, inmediatamente, valores funcionales (de educación y ciencia en forma de *campus*, de difusión tecnológica, de tiempo libre o de pura valoración ambiental) de los cuales se espera un atractivo para usuarios o visitantes (y empleos), la regeneración de áreas obsoletas o simplemente la protección de ecosistemas.

Las realizaciones por "recintos", además de la tendencia a la clausura, por razones y pretextos varios suscitan, con frecuencia, el problema de la escasa difusión de aquellos efectos regeneradores que impulsaron a los programas estratégicos de las ciudades a apostar por la atracción de este tipo de inversiones. La conjunción de las dos formas dominantes (infraestructuras y recintos) podría superar los límites ya referidos, afrontando los problemas externos que aseguran la absorción o la permeabilidad de las inversiones concentradas.

Lo dicho refuerza la idea del "proyecto urbano de alcance variable", en función de los diferentes valores y dimensiones que, desde la redacción del programa, y de acuerdo con la estrategia, podrán serle atribuidos.

#### *El PU de definición variable.*

La distinción de grados de (in)certidumbre en la propia organización del proyecto urbano es, de todos modos, como ya se ha dicho, su principal característica, si la comparamos con otros instrumentos de planificación, como los planes reguladores o los proyectos sectoriales destinados a la ejecución. En realidad, se busca un proyecto urbano tan integrado como exigido por la estrategia y definido por el programa y este grado de integración (o por el contrario, el grado de autonomía



de sus componentes) se refleja en la misma representación proyectual. No es necesariamente mejor el proyecto que define todo al mismo tiempo y al mismo nivel (visión tradicional del arquitecto, que subestima los procesos y el factor tiempo), de igual manera que no es mejor su opuesto, que se limitaría a definir intenciones programáticas o coordenadas de referencia para proyectos parciales (visión simplista del gestor que subestima la importancia de la configuración y de la continuidad espacial).



Diseño para el distrito de negocios Canary Wharf (fuente: Lotus International n.67)

Por lo tanto, el proyecto urbano, variable por definición y geometría, responde a la naturaleza de la actuación y al desarrollo temporal previsto o, en otras palabras, los diversos grados de certidumbre de cada componente, aproximándose, de vez en cuando, al proyecto global o, por el contrario, al metaproyecto. Por consiguiente, es necesario definir un conjunto de reglas sintácticas (y semánticas) para articular proyectos de ejecución en los cuales cliente y proyectista no son aún conocidos o, siéndolo, no están en condiciones de establecer un programa ni de definir la propia contribución para el conjunto. De este modo, el denominado "proyecto de suelo" puede ser simultáneamente entendido como proyecto de ejecución del soporte, y también como metaproyecto para los componentes con respecto a los cuales este soporte constituye el elemento irrenunciable de referencia espacial.

En caso de que la entidad que dirige la intervención no esté interesada en la ejecución inmediata, el proyecto urbano adquirirá semejanzas de plan sea en términos de gestión, consecuente con la operación inicial, sea en la definición de reglas perdedeterminadas por terceros. En estos casos, será aprobado y dirigido como tal por las autoridades correspondientes. Esta variación de

contenidos, presentada por los proyectos urbanos, pone en evidencia la importancia decisiva del mecanismo operativo de las transformaciones que se quieren realizar a través del proyecto y constituye una componente del programa a cuyas indicaciones explícitas debe someterse el proyecto. El mecanismo guía las elaboraciones del proyecto, sobreviviéndoles (a ellas), en la medida en que éste será parte o etapa de las soluciones programadas.

#### *PU y participación.*

Algunos grandes proyectos urbanos recientes se han encontrado con obstáculos en su desarrollo, por la oportuna oposición de movimientos promovidos por las poblaciones locales directamente afectadas, o por grupos de opinión preocupados con los posibles impactos negativos (piénsese en los acontecimientos del *King's Cross* en Londres). Independientemente de la discusión de fondo sobre condiciones según las cuales un movimiento local se puede oponer con éxito a un proyecto de ámbito urbano o regional aprobado por los órganos democráticos, la frecuencia de estas situaciones levanta preocupaciones en el momento de programación de un nuevo proyecto. En estas circunstancias no bastan las condiciones de viabilidad financiera y la presunción del interés colectivo si, contemporáneamente, no se alcanza el nivel de transparencia y de consenso necesario para la aprobación. O sea, cuestiones controvertidas como la de la "sustentabilidad" o la de los "mix" de la composición social o de las actividades pretendidas, y también las derivadas de la integración de la nueva intervención con los valores patrimoniales próximos (para citar apenas aquellas que provocan los conflictos más frecuentes) deberán clarificarse a través de los canales formales e informales de la participación, antes del inicio de los proyectos de ejecución. La formación del consenso y de los consecuentes compromisos necesarios son condiciones de viabilidad a las cuales el programa debe ser sometido hasta consentir el proyecto.

Otra consideración recurrente en los juicios que se elaboran sobre los proyectos urbanos de mayor impacto visual o funcional se refiere a la excesiva cercanía, cuando no directamente sumisión, al marketing político y a los calendarios electorales. Resulta obvio que el riesgo de perversión coyuntural de las iniciativas de fuerte impacto sobre el perfil urbano, reforzado por la



relación con eventos de gran magnitud o de innovación tecnológica o arquitectónica, estará siempre latente en la actuación por grandes proyectos. Por lo demás, la historia urbana presenta esta condición como norma, independientemente de los sistemas o de las personalidades implicadas.

Lo cierto es que, por sus mismas cualidades, estas "intervenciones de magnitud" sirven también a la democracia local o supra-local, consolidándolas gracias al prestigio que puedan producir en la ciudad y/o por los problemas que resuelven. Al mismo tiempo, sirven para confirmar los juicios del electorado sobre partidos y personalidades que los hayan propuesto y desarrollado. Se trata de una ambigüedad inevitable, tanto más discutible cuanto más exploren los proyectos en cuestión las señales o se alejen de criterios de eficiencia/costes razonables.

La actuación a través de grandes proyectos siempre podrá ser contrastada con una alternativa producida por la dispersión de sistemas de acciones discretas, estando así quizá más cerca de las deficiencias que afectan a la mayoría. En cualquier caso, este segundo tipo de estrategia se efectuará igualmente a través de proyectos urbanos, a pesar de que el nuevo término está más connotado con intervenciones mediáticas, siendo menos horizontales o dispersas en el territorio en función de que lo sean los problemas aludidos.

Este será el espacio de validación de la intervención a través de proyectos urbanos. En los casos mejor considerados (recuerdo Lyon y Nantes, Barcelona, Glasgow o Curitiba y Río de Janeiro) coexisten inteligentemente proyectos urbanos de dos tipos y por eso habrá tenido un papel decisivo la explicitación de estrategias a medio plazo, con el recurso a pacientes negociaciones inter-institucionales y de *partnership* público-privado, con la implicación más o menos explícita de la sociedad civil. También en estos casos son todavía excepción aquellos que han implicado en la misma estrategia de cohesión ciudades fuertes y ciudades débiles, inductoras e inducidas, con prestigio y "sin calidad". En este sentido, los proyectos urbanos recientes constituyen, todavía, un tipo de intervención privilegiado y de algún modo deformador. La legitimación de la intensidad del capital invertido, sobre todo público, que es difícil en puntos concretos

del "territorio problemático", es aún posible en la medida en que se demuestre la eficacia de estos proyectos en la multiplicación y dispersión de contaminaciones positivas, tanto si son territoriales como si son sectoriales. Urge, por esta razón, ampliar la investigación sobre los impactos, la evaluación de la productividad económica y social de los recursos movilizados y siempre concentrados, como también sobre la capacidad de apropiación más generalizada de las cualidades ambientales, arquitectónicas, en los espacios vacíos entre las intervenciones de magnitud, en ocasiones transformadas en "cadáveres exquisitos".

#### Referencias bibliográficas

- BARNETT, J. (1995), *The Fractured Metropolis*, Harper Collins, Nueva York
- BORJA, J., CASTELLS, M. (1997), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid
- BOSMA, K., HELLINGA, H. (eds.), (1997), *Mastering the City. North European City Planning 1900-2000*, Nai Publishers, Rotterdam. Efl Publications, La Haya
- CLEMENTI, A., PEREGO, F. (1990), *Eupolis: la riqualificazione delle città in Europa*, Laterza, Bari
- DUBOIS-TAINE, G. (1996), *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, Editions de l'Aube, Paris
- ELEB, N. (1995), *Le rapport plan-projet* (Madrid, Lisbonne, Bâle, Siena), Ipraus, Paris
- FALINI, P. (1997), *I territori della riqualificazione urbana*, Officina, Roma
- MACCHI CASSIA, C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, La Nuova Italia Scientifica, Roma
- MORANDI, C., PUCCI, P. (1998), *Prodotti notevoli. Ricerca sui fattori di successo dei progetti di trasformazione urbana*, Angeli, Milán
- NEWMAN, P., THORNLEY, A. (1996), *Urban Planning in Europe: international competition, national systems and planning project*, Routledge, Londres
- PUCCI, P. (1997), *I nodi infrastrutturali: luoghi e non luoghi metropolitani*, Angeli, Milán
- SERAGELLIDIN, I. (1997), *The architecture of empowerment: people, shelter and liveable cities*, Academy, Londres

(\*) *Nuno Portas, profesor de urbanismo, Universidade do Porto.*

(\*\*) *Una versión inicial de este artículo fue publicada - en italiano - en la revista Urbanística, n.110, 1998 (traducción F.J.Monchís)*