
Estrategias e instrumentos de intervención

PID_00246886

Jordi Borja
Manuel Herce
Pere Picorelli

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas



Índice

Introducción	5
1. Las estrategias de intervención	7
1.1. El espacio público	8
1.2. La integralidad	9
1.3. La mixticidad	10
1.4. La centralidad	10
1.5. Las infraestructuras	12
1.6. La transformación de usos	13
1.7. El paisaje urbano	14
1.8. Los eventos	15
2. Los instrumentos de intervención en la ciudad	18
2.1. El planeamiento estratégico	18
2.2. Los programas sectoriales	19
2.3. Los planes integrales	21
2.4. Los proyectos de «acupuntura»	22
2.5. El proyecto urbano	22
2.5.1. Características de los proyectos urbanos	23
2.5.2. Tipologías específicas de proyectos urbanos	24
2.6. Los planes directores de paisaje urbano	27
Bibliografía	29

Introducción

La ciudad se debe entender como un área consolidada y asentada a lo largo del tiempo que necesita procesos urbanísticos intensos con capacidad de reformular los tejidos que la componen y sus actividades. La urbe contemporánea ha apostado por el reciclaje interior frente al modelo expansivo sobre el territorio, cuestión que comporta un gran esfuerzo en materia de gestión a la hora de implementar la transformación. Como resulta lógico, el proceso de cambio de los tejidos urbanos resulta mucho más complejo que el de incorporación a la ciudad de terrenos agrícolas o baldíos fuera de sus límites. La cantidad de agentes e intereses involucrados, los efectos directos e indirectos generados y la cantidad de recursos necesarios son significativamente diferentes.

Solo a través de la reforma interior podremos afrontar un futuro de las ciudades con garantías suficientes. La rehabilitación urbana, la movilización de las viviendas vacías, la protección del patrimonio, la revitalización de los espacios degradados, la reconversión de las infraestructuras obsoletas serán los objetivos en aquellas áreas donde exista potencial y voluntad de renovación, que se inspirará en la aplicación de estrategias para la transformación que consigan la mejora interior de las ciudades. Por lo tanto, se debe pensar y actuar con los instrumentos capaces para buscar un mejor equilibrio con el territorio. Habrá que trabajar sobre los tejidos y actuar proponiendo modelos compactos y variados de ciudad capaces de entender la sostenibilidad (medioambiental, económica y social) como una cuestión central de la racionalidad de la transformación. Es aquí donde la gestión desempeña un papel fundamental si contempla la forma de los tejidos como objetivo.

La cultura «urbana» es un concepto básico de la nueva renovación de la ciudad y de la compacidad de los tejidos y las actividades. Es un primer elemento que hay que valorar, aceptar y asumir. La ciudad debe ser compacta y densa, con suficiente actividad para devenir un lugar capaz de acercarse a la diversidad. Por lo tanto, las actuaciones han de admitir una necesaria flexibilidad de forma y concepto que las capaciten para ser una de las llaves del futuro urbano. Se deberá renovar de manera continuada, a través del reciclaje que reinterpreta la ciudad y que no ocupa más territorio. Las políticas urbanísticas democráticas tienen que optar claramente por desarrollar esta idea y actuar en consecuencia. No podemos seguir utilizando métodos tradicionales de gestión y planeamiento.

A menudo pensamos que debemos regular y predecir todo el proceso urbanístico como si este fuera una compleja ecuación matemática que finalmente nos ofrecerá unos resultados inalterables, precisos y sin error. Nada más lejos de la realidad, hemos de flexibilizar sobre la metodología, para introducir arquitectura y democracia. Un proceso complejo no se puede predecir nunca comple-

Bibliografía complementaria

B. Fernández (2013). *Políticas urbanas innovadoras, gobernanza y planificación flexible*. Madrid: Fundación Alternativas.

tamente. Siempre estará allí el llamado «efecto mariposa». Y las pequeñas diferencias en los inputs pueden provocar efectos intensos, y a veces indeseables, en el procedimiento global. Por lo tanto, la ampliación de un pequeño error en los datos del planeamiento, una interpretación distinta en la formulación del programa de actuación o una decisión sobre el modelo de gestión puede representar la variación del global del procedimiento y del resultado.

Este capítulo se distribuye en dos bloques claramente diferenciados. En el primero describiremos algunas de las estrategias que inspiran los proyectos de transformación urbana actuales. El segundo comprende la descripción de distintos instrumentos, entendidos como de gestión del cambio, a los que se recurre para implementar la transformación urbana a partir de las distintas estrategias de transformación.

1. Las estrategias de intervención

No existe un modelo formal dominante de ciudad del siglo XXI. Tanto la concentración de la población en las ciudades, que incluye mixtura y alta densidad, como la dispersión y la segregación por composición social y por funciones, son características que se pueden apreciar fácilmente en el modelo de ciudad actual.

Coexiste la ciudad clásica con sus centros históricos, barrios que mezclan usos y poblaciones, con todo tipo de productos monofuncionales y aislados, de tramas y usos muy diversos (parques empresariales de rascacielos separados, zonas logísticas, conjuntos residenciales compactos en medio del campo, grandes mallas o áreas comerciales, etc.). También ha quedado claro que esta heterogeneidad urbana es fruto más bien del proceso agregativo de la construcción histórica de las ciudades que de una intención concreta.

Coexisten, por lo tanto, la integración o cohesión ciudadanas con la fragmentación de los tejidos urbano y social. La mixtura social y funcional y la segregación por usos y por grupos socioculturales se corresponden solo en parte con la dicotomía anterior, pues en este caso intervienen factores como el diseño de los ejes viarios y el papel que se les atribuye al transporte privado y al público, a la orientación de las políticas públicas locales y las culturas cívicas dominantes, etc.

Y a la vez presenciamos cómo, por una parte, se multiplican los fenómenos de privatización de la vida social urbana (grandes centros comerciales y lúdicos o parques temáticos, barrios cerrados y homogéneos), y, por otra, se revaloriza el espacio público (como elemento de calidad de vida y de cohesión socio-cultural) con iniciativas surgidas desde movimientos ciudadanos de base que buscan la reapropiación de espacios públicos o privados para el uso cívico.

La experiencia comparada a lo largo de las últimas décadas de iniciativas de transformación urbana dirigidas a la recuperación funcional, social, económica y ambiental del tejido urbano permite identificar una serie de estrategias que de forma más o menos clara comparten estas iniciativas.

A continuación se recogen una serie de estrategias que inspiran muchos de los proyectos de transformación urbana. En ningún caso se pretende que esta sea una lista exhaustiva de todas las estrategias posibles. De hecho, se ha optado por dejar de lado aquellas que no comparten unos mínimos democráticos y cuyo fin es imponer de forma coercitiva una forma urbana sin el menor respeto por los derechos de la población, sus actividades vitales y su futuro. Esta

desafortunada forma de producción de ciudad, mucho más frecuente de lo que sería deseable en muchas áreas urbanas del planeta, no es común en las ciudades de países desarrollados.

1.1. El espacio público

La estrategia de la intervención en la ciudad desde la recualificación del espacio público parte de tres consideraciones:

1) El espacio público es el elemento ordenador de la ciudad. Esta es ante todo un espacio público, mediante el que se estructuran usos, edificaciones y actividades. Los proyectos planteados sin considerar el espacio público o relegando este a una función secundaria corren el riesgo de fracasar en la integración funcional respecto al entorno de implantación y no alcanzar los objetivos planteados.

2) El espacio público tiene un valor funcional, por su condición de infraestructura donde se desarrollan sus características primarias como elemento de movilidad y estructurante de la forma construida y de sus usos; un valor cultural y simbólico de referencia compartida de la ciudadanía que desarrolla sus actividades en él, que lo disfruta y a menudo lo padece; y, finalmente, tiene un valor cívico-político, ya que en él se manifiesta la dimensión colectiva de la sociedad y se materializan las diferencias y desigualdades sociales entre grupos.

3) El espacio público tiene una capacidad transformadora sobre sus entornos, el físico y el social, a los que puede cualificar.

Es especialmente desde esta capacidad transformadora del espacio público desde donde los proyectos inciden en sus modificaciones o en la recualificación, con la búsqueda de nuevos resultados en la dimensión económica, social, cultural, cívica, etc. Las dotaciones de equipamientos y espacio público, a partir de lo expuesto, no son simplemente elementos funcionales y monovalentes, sino creadores o calificadores que pueden añadir pluses diversos: referentes físicos y simbólicos, elementos atractivos que proporcionan visibilidad y seguridad, mayor diversidad de usos, etc.

A finales del siglo XX y comienzos del XXI, el espacio público como estrategia urbana ha sido un elemento recurrente para la transformación de las ciudades en países desarrollados. Múltiples ciudades han tomado la estrategia de la recualificación del espacio público como elemento transformador, ya sea desde el impulso de programas generales para el conjunto de la ciudad, ya sea desde la apuesta por proyectos urbanos específicos centrados en la dotación de nuevos espacios públicos estructurantes o en otro tipo de proyectos donde no exista subordinación del espacio a la edificación, sino una relación de sinergia fuerte.

Ved también

Sobre el espacio público como estrategia urbana, podéis ver la referencia a la exposición *La reconquista de Europa. ¿Por qué el espacio público?*

Ejemplo

El proyecto Madrid Río, tras la construcción de un túnel para el soterramiento de una arteria viaria, liberó suelo para convertirlo en once kilómetros de parque lineal en el entorno del río Manzanares.

Figura 1. Parque Madrid Río



Fuente: Ayuntamiento de Madrid

1.2. La integralidad

La estrategia de la integralidad se sustenta en la búsqueda de la solución a la problemática urbana de un área específica a partir de la mejora de las condiciones no solo físicas (de la infraestructura urbana), sino también de las condiciones económicas, medioambientales y sociales de una forma duradera.

Esta estrategia nace de la implementación de proyectos de regeneración urbana de barrios o áreas urbanas sujetos a procesos de regresión, pero la lógica de la reflexión multidimensional del diagnóstico y de la propuesta de actuación se ha ido incorporando a toda tipología de proyectos a partir de la experiencia de la gestión transversal.

La lógica de la aproximación a la regeneración urbana desde la integralidad surge de la convicción de que el decaimiento nunca obedece a una única dimensión. Los factores que lo explican tienen múltiples orígenes –económicos, sociales, culturales, medioambientales– y existe una relación sistémica entre ellos. Dar respuesta sectorial a estos factores resulta del todo insuficiente. Una iniciativa exitosa para la regeneración urbana deberá, necesariamente, atender de forma simultánea a todos esos factores o a una parte relevante de ellos.

Ved también

El módulo didáctico «Proyectos y programas de intervención integral» profundiza en programas de intervención en áreas urbanas degradadas.

1.3. La mixticidad

La experiencia de desarrollo urbano contemporáneo ha permitido constatar la relevancia de la diversidad en la definición de lo urbano. Las experiencias urbanas exitosas, por muy diferentes que sean, comparten una característica común independientemente de su ubicación en el mundo: la diversidad.

La coexistencia en un mismo espacio con multiplicidad de actividades económicas, grupos sociales, culturas, usos del suelo, medios de comunicación, formas de construcción, configuraciones de los espacios, etc., es un elemento central de la realidad urbana. El dinamismo de una ciudad pasa por la aglutinación de un máximo nivel de componentes en un mismo territorio. El reto es gestionar de forma razonable los conflictos surgidos de esta mixtura de elementos para obtener vinculado al rápido proceso de urbanización producido con la industrialización de la sociedad y posterior terciarización.

A la larga, la creación de zonas monofuncionales y de guetos sociales generará inseguridad y exclusión social. La experiencia anterior resulta tan significativa como paradójica: los polígonos industriales que ocupan una importante cantidad de obreros son casi siempre accesibles únicamente en coche. Y los conjuntos de vivienda social en las periferias que se han destinado a insertar sectores de bajos ingresos en la ciudad mediante una vivienda normalizada se convierten en lugares marcados por el círculo vicioso de la marginación.

Un desafío del urbanismo actual, al que deben responder más los poderes públicos que los profesionales, que depende más de los valores generales de la sociedad que de la cultura urbanística, es el de garantizar la mixtura y la polivalencia de los espacios urbanos, dotarlos de centralidad y visibilidad, que sean espacios públicos de representación y convivencia de sociedades urbanas hoy complejas y multiculturales.

1.4. La centralidad

Desde el origen de las ciudades, la posición central dentro del conjunto urbano es un valorpreciado. Una forma de aproximar el análisis de la estructura urbana se centra en el esquema dicotómico de centro y periferia urbana. En la ciudad histórica, el centro es donde se producían las actividades de mayor interés: el comercio, el gobierno, la representación institucional, la liturgia religiosa. En torno a estas actividades situadas en una posición geográfica o topográfica significativa se construye concéntricamente una ciudad de marcado carácter residencial. La ciudad moderna hereda la atribución del valor del centro respecto a la periferia residencial, aunque esta dinámica se transforma mediante la aparición de los sistemas de comunicación que alteran la posición relativa al modificar los tiempos de desplazamiento e imponer en su implantación física fuertes costes en el entorno urbano. La expansión urbana durante el siglo XX lleva a la extensión progresiva de la ciudad y distancia los

nuevos desarrollos del centro urbano y refuerza la posición subordinada de los entornos residenciales cada vez más alejados del centro económico, político y social de las grandes ciudades.

La estrategia de las nuevas centralidades persigue que surjan nuevos espacios urbanos (las nuevas centralidades) donde se concentren usos propios del centro urbano en posiciones consideradas secundarias, alejadas del centro urbano. La ejecución de proyectos urbanos o conjuntos de intervenciones en zonas relativamente periféricas, ya sea por estar infradotadas, ya sea por alteración en la estructura productiva, responden a dos tipos de objetivos de carácter territorial:

- El reequilibrio urbano que pretende, en parte, descongestionar el centro (o centros) existente, y en parte sustituirlo también mediante la conexión de ejes físicos y de actividad que lo amplíen o que transfieran los valores de centralidad a áreas de la ciudad ya consolidadas de carácter secundario o periférico.
- Vertebración metropolitana al tratar de atribuir valor y funcionalidad de centralidad a áreas periféricas o a centros locales secundarios o regionales que se han integrado progresivamente en la aglomeración metropolitana y en la región urbana.

Ejemplo

A finales de los ochenta, coincidiendo con el esfuerzo olímpico, el Ayuntamiento de Barcelona impulsa la estrategia del desarrollo de 12 Áreas de Nueva Centralidad con el objetivo de promover el desarrollo económico y el reequilibrio urbano.

Figura 2. Áreas de Nueva Centralidad de la ciudad de Barcelona



Fuente: J. Busquets (1987)

Bibliografía

J. Busquets (1987). *Àrees de nova centralitat = New downtowns in Barcelona*. 2.^a edición. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Àrea de Relacions Ciutadanes.

1.5. Las infraestructuras

Desde una perspectiva histórica, un elemento central en el desarrollo de las ciudades ha sido la construcción de nuevas infraestructuras cuyo plan de ejecución ha orientado o ha condicionado el desarrollo de la ciudad moderna mucho más que las normas urbanísticas. Especialmente relevante es el condicionamiento de la forma de la ciudad a partir de la aparición de nuevas redes de comunicación como el ferrocarril y el automóvil, que alteran la ciudad existente y condicionan radicalmente los nuevos desarrollos urbanos.

En la ciudad actual, hay múltiples ejemplos de grandes proyectos impulsados sobre la dotación, renovación o transformación de las redes de infraestructuras, ya sean de servicios (alumbrado, agua y saneamiento), ya sean de comunicación física (viaria, metro, tranvía, etc.). El caso del soterramiento de la I-93 a su paso por el centro de Boston supuso la creación de un parque de más de 2,5 km.

Figura 3: Parque verde Rose Fitzgerald Kennedy en Boston



Fuente: Rose Kennedy Greenway

En primer lugar, hay una tendencia, en la ciudad consolidada, a apropiarse de las infraestructuras y medios de transporte mediante su adecuación a un uso urbano: integración del tranvía en el espacio público de uso cívico en muchas ciudades europeas, regeneración de espacios bajo infraestructuras viarias, etc. En segundo lugar, existe la adaptación para el uso urbano de vías «rápidas» proponiendo la separación frente a la segregación u optando por su reconversión en bulevares mediante la cobertura y la pacificación de estas. En tercer

lugar, se plantea la dotación de nuevas infraestructuras a partir de la proyección de una nueva gran infraestructura contemplando su integración urbana en cuanto a usos y vertebración con el entorno.

1.6. La transformación de usos

Las áreas de cambio de uso son muy diversas: antiguas industrias, instalaciones portuarias, ferroviarias o militares obsoletas o que cambian de localización, zonas de hábitat disperso o semirrurales que se densifican, tejidos urbanos consolidados, pero sin centralidad, que reciben el impacto de un gran proyecto urbano, etc.

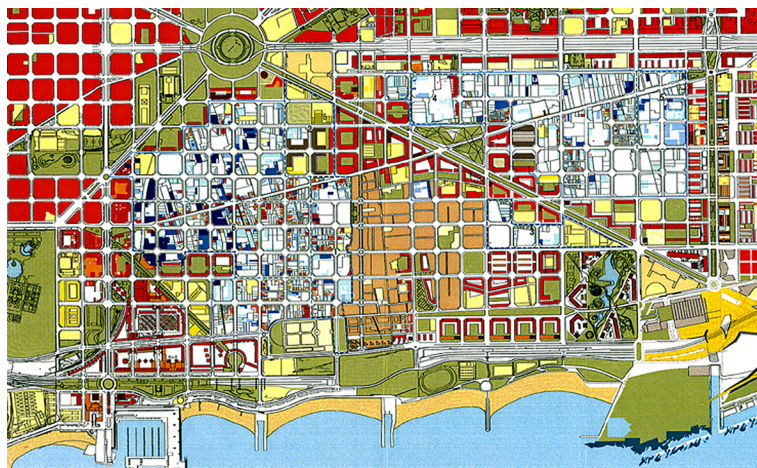
Estos procesos suelen producirse en espacios urbanos o periurbanos dedicados a actividades económicas o productivas, o de dotaciones infraestructurales vinculadas a estas, que han cumplido su ciclo económico, que han sido amortizadas económicamente.

De este modo, el proceso productivo que dio lugar en su momento a su urbanización y construcción ha sido agotado por el paso del tiempo sin que se haya producido una renovación del capital productivo y urbano que alargara su vida productiva. Esto se debe a la pérdida de vigencia de los modos de producción, transporte o servicio que los originaron. Así sucede con los grandes complejos industriales derivados de la segunda revolución industrial (textil, química, siderurgia, producción eléctrica, etc.), las grandes infraestructuras de movilidad (por ejemplo, los parques ferroviarios masivos o las zonas portuarias) o los grandes cuarteles militares. Todos ellos han sido superados por nuevos modos de generar actividad económica, de promover movilidad o de transformar los modos de defensa.

Ejemplo

El plan 22@ ha sido el mayor proceso de reconversión de la ciudad de Barcelona. En él, entre 2000 y 2015, doscientas hectáreas de suelo industrial se han reconvertido en suelo terciario y residencial.

Figura 4: El plan 22@ Barcelona



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona

En cualquier caso, estos tejidos urbanos obsoletos, a menudo de muy grandes dimensiones, ofrecen enormes oportunidades de transformación urbana. Con frecuencia, su posición central original –podía ser periférica en el momento de su construcción– les confiere un potencial importante para la incorporación de nuevos usos. Son las grandes oportunidades del urbanismo para ejecutar proyectos de gran escala donde los intereses públicos y privados confluyen, puesto que el potencial económico de la transformación de usos es muy elevado. Las respuestas a estas oportunidades también son muy diversas. En unos casos se realizan operaciones complejas, con una voluntad clara de «hacer ciudad» resolviendo déficits estructurales que pueden darse en el ámbito de la dotación de espacios libres, grandes equipamientos o vivienda social. En otros se opta por «productos urbanos» monofuncionales, como pueden ser grandes complejos comerciales, entornos residenciales segregadores o incluso parques temáticos.

El resultado de un proyecto urbano de transformación de usos dependerá en buena medida de la propiedad del suelo original. No es lo mismo que el suelo industrial sea propiedad de una empresa pública que de una empresa privada. También dependerá de la conductividad de las élites políticas en relación con las corrientes de intereses privados.

1.7. El paisaje urbano

Entre las estrategias de intervención más singulares destaca aquella que aborda **lo colectivo** de la ciudad desde el concepto de paisaje urbano.

En ocasiones de manera complementaria, y otras veces entrando en dialéctica con el espacio público, el paisaje urbano representa la verdadera sublimación del medio ambiente urbano, desbordando el concepto de espacio público más tradicional mediante la incorporación a este del entorno que lo rodea.

Mejora del espacio público + Mejora del espacio privado de uso colectivo colindante = Mejora del paisaje urbano

El paisaje urbano así concebido se convierte en un amplio espacio de carácter colectivo, pero que al contrario de lo que ocurre con el espacio público tradicional carece de una conciencia social o ciudadana de lo que representa. Por ello, en este ámbito el papel de las administraciones es más prescriptivo y propositivo.

El paisaje acaba conformando la piel de la ciudad, una piel que –al igual que la humana– tiene la propiedad de mostrarnos padecimientos que estén afectando a partes ocultas de la ciudad. Esta concepción epidérmica representa un cambio de paradigma en el ámbito de la gestión urbana sostenible, un cambio que hace de la mejora de la calidad de vida y de la ordenación de los usos del paisaje un reto y una oportunidad para la ciudad.

Mejorar el paisaje urbano permite que los ciudadanos se identifiquen con su entorno urbano y se comprometan en su preservación, como si de una extensión de su propio hogar se tratara. Por esta razón, una buena ordenación de los usos del paisaje urbano podría producir un impacto lo suficientemente trascendente en el medio ambiente urbano como para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Ejemplos

La campaña de rehabilitación de fachadas *Barcelona posa't guapa* supuso un hito en la introducción de la preocupación por el paisaje urbano en la ciudad de Barcelona.

El parque **High Line de Nueva York** fue un ejemplo exitoso de reconversión de una infraestructura ferroviaria abandonada y en desuso (un viaducto de mercancías) de 4,8 km, en un parque lineal. Se transformó radicalmente el paisaje urbano de la ciudad.

Figura 5. Parque High Line de Nueva York



Fuente: www.plataformaarquitectura.cl (foto de Iwan Baan)

1.8. Los eventos

En la época moderna, el recurso de la celebración de un evento para impulsar una transformación urbana a gran escala tiene su origen en la segunda mitad del siglo XIX. La expansión del comercio internacional y la apertura de las economías industrializadas al intercambio comercial y cultural impulsa la celebración de grandes acontecimientos internacionales. Estos sientan las bases para el impulso de grandes procesos de transformación urbana bajo el pretexto de «adecuar» la ciudad para el evento, o al menos grandes espacios de ella.

Bajo esta idea del acontecimiento como objetivo del cambio se han impulsado eventos con multitud de motivos –políticos, comerciales, culturales, deportivos– y a diferentes escalas –universal, internacional, mundial, continental, nacional–. A partir de ellos se produce un mecanismo de justificación del alineamiento de inversiones en la transformación urbana (habitualmente, públicas y privadas).

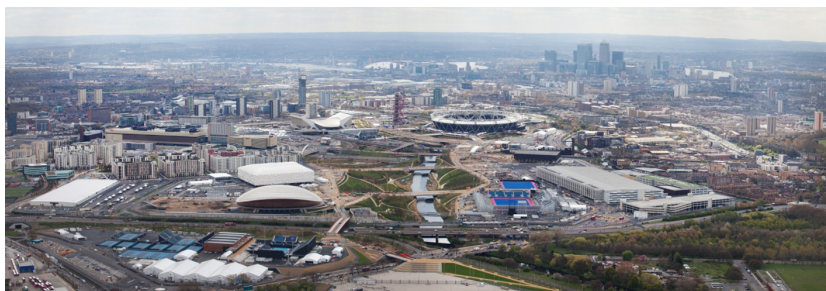
A lo largo de los siglos XX y XXI, bajo pretextos muy diversos, se han impulsado grandes transformaciones urbanas en todo tipo de ciudades. A la fuerza del marketing urbano (en la lógica de promoción), hay que añadir que muchos proyectos proyectan la imagen nacional. Esto hace que el Estado, y no solo de la ciudad, se implique.

Dejando de lado el propio impacto promocional del evento en sí mismo, en la ciudad se genera un impacto a largo plazo que no siempre obtiene los resultados previstos. De hecho, buena parte de los resultados más dudosos proviene de transformaciones urbanas que se explican solo desde la lógica del evento (o especulativa específicamente) y no desde la reflexión del evento como oportunidad para la ejecución de un proyecto de interés general.

Ejemplo

Los Juegos Olímpicos son el paradigma de la estrategia de los eventos. Londres reconvirtió el suelo industrial del Lee Valley para alojar el anillo olímpico en 2012.

Figura 6. Anillo olímpico de Londres 2012



Fuente: EG Focus

Los eventos y las grandes transformaciones son espacios idóneos para introducir lógicas especulativas en la transformación urbana. De ahí su facilidad para movilizar recursos privados. La urgencia a la hora de responder a un calendario hace que en los procesos de transformación urbana suelen relajarse los procedimientos legales y administrativos propios de la transformación urbana. Por ello atraen inversiones privados.

La competencia entre ciudades y territorios, así como la necesidad de atraer recursos (inversiones públicas para financiar obras de infraestructura, negocios privados, visitantes, clientes, etc.) requiere una oferta nueva, valorizada «globalmente»:

- El evento es marketing, es un buen anuncio de la ciudad, una publicidad que ayuda a vender la «oferta» urbana y que, además, aumenta la autoestima ciudadana y da prestigio a los responsables políticos (marketing de uso interno).
- La conveniencia de utilizar la «emergencia» para agilizar los procedimientos administrativos, para emplear modos de gestión «excepcionales», pa-

ra establecer formas novedosas de cooperación público-privada, para consensuar y acelerar proyectos deseados y no realizados.

También hay fuertes argumentos críticos contra la festivalización:

- La competencia entre ciudades conduce unas veces al «*dumping* urbano», es decir, a vender la oferta urbana muy barata (con altos costes sociales y ambientales), y otras veces conduce despilfarro, a realizar operaciones aparatosas (*tape-à-l'oeil*) que suelen ser de tipo especulativo.
- Las urgencias sirven para justificar operaciones que, con independencia del discurso, no forman parte de un «proyecto de ciudad», no propician un desarrollo futuro más equilibrado. A la larga, el «evento» ha creado problemas (de amortización de la deuda, de nuevas distorsiones del territorio, etc.) y ha orientado los recursos públicos en una dirección que no responde a prioridades sociales o de interés general.
- Los eventos requieren consensos amplios y fáciles de obtener, espectacularidad (por la talla, el diseño, el nombre del arquitecto), un uso específico de inmediato y, luego, un «no se sabe para qué». En consecuencia, tenderá al espectáculo mercantilista y a la neutralidad cultural, a pesar de que en muchos casos se justifique con criterios culturales o humanitarios.

Eventos y la Gran Recesión

La vigencia de la estrategia de los eventos: el año 2014 permitió comprobar que la estrategia de proyección internacional y transformación urbana se ha mantenido vigente. Por un lado, los **Juegos Olímpicos en Sochi**, donde el Estado invirtió cuantiosos recursos para la proyección nacional, y que conllevó un impacto local radical. Y las periferias de muchas ciudades brasileñas estallaron en revueltas previas a la celebración del **Mundial de Fútbol** ante las contradicciones que implicaban las grandes inversiones en estadios y su escasa rentabilidad social.

2. Los instrumentos de intervención en la ciudad

Hasta ahora hemos revisado algunas de las estrategias que inspiran la iniciativas que se han puesto en marcha en los procesos de transformación urbana de la ciudad existente. Como resulta evidente, el planeamiento urbanístico tradicional basado en la zonificación resulta insuficiente, aunque necesario, para determinar estructuras formales o para asegurar las características de los espacios urbanos, de las infraestructuras o de los edificios públicos, de los parques y jardines, o para recualificar las distintas partes de la ciudad. Son muchas limitaciones del planeamiento urbanístico solo dirigido al control de los usos y de los aspectos cuantitativos por su incapacidad de responder a las aspiraciones sociales respecto a la construcción de la ciudad actual y de «planificar» efectivamente la forma de la ciudad actual, alejándose así de lo que constituye uno de sus objetivos principales.

La búsqueda de nuevas formas de intervención en la ciudad que permitan asegurar algunos elementos de la estructura general, o algunas constantes formales, conduce al cuestionamiento progresivo del propio contenido de las figuras ortodoxas de planeamiento urbanístico. De esta modificación fueron surgiendo a lo largo de las últimas décadas nuevos instrumentos para la intervención en la ciudad construida y su adaptación a la realidad cambiante de las sociedades que en ellas se desarrollan.

A continuación resumimos algunas de las modalidades de intervención, a partir de una caracterización de tipologías de instrumentos. Estos obedecen a orientaciones o culturas de planificación y gestión diferentes surgidas a menudo en entornos urbanos distintos, que son representativas o significativas del urbanismo contemporáneo. En algunos casos, son más innovadoras. Esta clasificación recoge modelos de instrumentos. En un buen número de ocasiones, la realidad de los proyectos hace que se combinen en uno mismo características de diversos instrumentos.

2.1. El planeamiento estratégico

El planeamiento estratégico irrumpe en el urbanismo como respuesta a la rigidez del planeamiento tradicional. La necesidad de «hacer ciudad» y no dejar que un mercado desregulado agudizara disfunciones y desigualdades, así como la de crear un marco coherente para la cooperación pública-privada, requería «reinventar» la cultura del planeamiento. Consiste en un proceso reflexivo a través del cual los actores públicos y privados implicados en la gobernanza de una ciudad definen un «proyecto de ciudad» a partir de un proceso com-

partido de diagnóstico, la elaboración de unas propuestas de actuación y la identificación de agentes. El plan estratégico posee tres virtudes que justifican su éxito:

1) Propone un escenario de futuro para la ciudad. Es un ejercicio de reflexión aspiracional, que debería ser no solo una suma de objetivos económicos y sociales (como a veces sucede), sino también un esquema territorial deseable (lo que no es frecuente).

2) Define un conjunto de actuaciones, proyectos, programas estructurados por prioridades o bloques (clústeres si es posible, a veces son simplemente «líneas estratégicas» donde cabe todo). Cada uno debe tener uno o varios actores, públicos o privados, que lo asuman o, por lo menos, un comité promotor que elabore la propuesta y actúe de *lobby*.

3) Muchos de sus defensores consideran su mayor virtud el proceso participativo de elaboración e implementación del plan estratégico. Es cierto que es una forma de crear un consenso legitimador sobre los objetivos y los proyectos de las políticas urbanas. El desafío es la inclusión en el proceso de la reflexión estratégica, ya que estos procesos suelen suponer el establecimiento de un consenso más o menos pasivo entre élites, cuando no han servido para legitimar únicamente algunas actuaciones de interés para alguno de los actores o para imponer un modelo urbano específico a partir de una aproximación consensual.

Cabe destacar también que el planeamiento estratégico al proponer unos objetivos y un plan de actuación requiere necesariamente del posterior desarrollo de este en forma de proyectos específicos. Estos a su vez se concretarán en otras tipologías de intervención.

La planificación estratégica es un instrumento que surge con fuerza en los años ochenta y se ha consolidado en la agenda de la reflexión urbana de muchas ciudades (Fernández Güell, 2007). Por ejemplo, Londres, que cuenta en la escala metropolitana con un déficit de gobernanza en lo que se refiere a planificación urbanística general, ha hecho una apuesta importante por el planeamiento estratégico en los últimos quince años, con la aprobación del **London Plan** en 2004 (Greater London Authority, 2004). Se ha actualizado en cuatro ocasiones, la última en 2015.

2.2. Los programas sectoriales

Las iniciativas para la intervención en la ciudad suelen recurrir a políticas públicas cuyo foco no es específicamente territorial, sino sectorial. Son iniciativas que buscan transformar la realidad física de la ciudad a través de programas que generalizan la intervención en el conjunto de la ciudad o en grandes áreas. Normalmente se originan en un ámbito de política sectorial –medioambiente, vivienda, promoción económica, salud pública, transporte, paisaje– que por

Bibliografía

J. M. Fernández Güell (2007). «25 años de planificación estratégica de ciudades». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* (núm. 154, págs. 621-637).

Greater London Authority (2004). *The London Plan. Spatial development strategy for Greater London*. Londres: GLA.

criterios no ligados específicamente con la intervención en la ciudad impulsa un programa que finalmente se materializa en actuaciones con clara incidencia en el entorno urbano.

Entre este tipo de iniciativas se encuentran algunas como los programas de rehabilitación de edificios para mejora del paisaje, programas de rehabilitación de viviendas, estrategias de promoción comercial, proyectos de transporte público como la promoción del uso de la bicicleta, programas para la introducción o la renovación de arbolado o zonas verdes, etc.

Es frecuente que estos programas requieran de la participación del sector privado de forma difusa y colectiva, pues el objetivo público necesita la participación de propietarios de viviendas o comercios que se impliquen en el programa a través de incentivos fiscales o comerciales.

Finalmente, la incidencia física en la ciudad de estos programas sectoriales es un proceso a medio o largo plazo que se extiende de forma difusa e incremental, pero que con cierta perspectiva puede llegar a alterar de forma sustantiva la configuración del tejido urbano.

La reintroducción de la bicicleta como modo de transporte significativo en las ciudades ha tomado un protagonismo muy destacado. Ha alterado la morfología del espacio público y ha modificado usos sociales de forma relevante. Ciudades como Montreal, Chicago, París, Lion, Londres, Nueva York, Barcelona, Buenos Aires Madrid o Sevilla, entre muchas otras, han impulsado planes de promoción del uso de la bicicleta. Se ha hecho en ciudades donde no existía una tradición de movilidad obligada ciclista en la época contemporánea. Junto con el impulso de programas de uso compartido de bicicletas (de iniciativa pública-privada en su mayoría), se está produciendo un proceso de transformación de los espacios públicos en muchas de las ciudades. Se ha reforzado la lógica de la pacificación del tráfico rodado y su redistribución entre peatones/ciclistas y vehículos de motor.

Figura 7. Inauguración del carril bici en el paseo de la Reforma, la mayor arteria urbana de México D. F.



Foto: Ebrard Delgado

2.3. Los planes integrales

La necesidad de intervenir en áreas complejas, de «hacer ciudad sobre la ciudad», se trate de centros históricos, de tejidos degradados o en proceso de cambio de uso o periferias incorporadas a la ciudad y afectadas por proyectos diversos, ha requerido una escala de planeamiento mayor y más innovadora que los planes parciales o especiales (dependientes de un plan general) y de contenidos más amplios que los propios del urbanismo *stricto sensu*. Estos proyectos proponen, ante la complejidad de la problemática urbana, ya sea por entorno físico, económico, social o medioambiental, actuaciones coordinadas en un mismo ámbito espacial, en todas las dimensiones con estrategias y objetivos compartidos, bajo una iniciativa o dirección única.

En Europa, los proyectos acogidos a la iniciativa de la Comisión de la Unión Europea Urban I (1994-1999) y Urban II (2000-2006) propiciaron la universalización de la aproximación integral a los proyectos de mejora urbana. La iniciativa Urban recoge la experiencia de proyectos diversos en Europa que en el planeamiento se había definido como «áreas de rehabilitación integral».

El carácter integral de esta forma de intervención implica la promoción de programas coordinados de actuación de renovación de infraestructuras básicas, de accesibilidad, de atracción de nuevas actividades, de seguridad ciudadana, de acción social y educativa o de cambio de imagen.

El apego a la especificidad de la situación local del desarrollo de estos proyectos integrales ha hecho que su desarrollo esté ligado en diferentes grados a procesos de participación ciudadana, tanto en relación con el diagnóstico y la propuesta como con la implementación y evaluación.

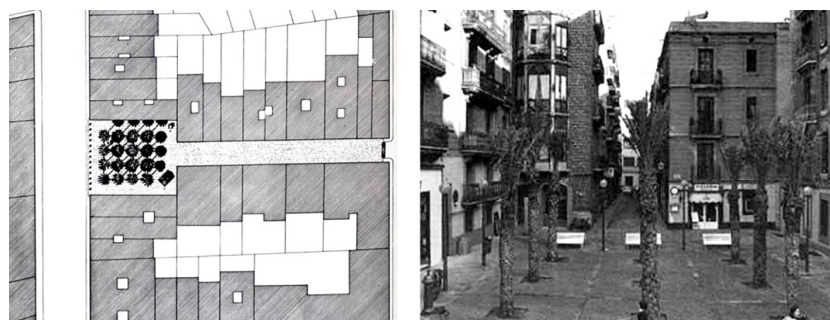
2.4. Los proyectos de «acupuntura»

El proyecto de «acupuntura» es de pequeña escala, de alcance espacial y económico limitado. Se lleva a cabo experimentalmente, pero cuenta con una clara vocación reproductiva. Su conceptualización puede consistir en «construir un prototipo» o iniciar una operación que sienta las bases experimentales para dar pie a la intervención de otros actores o los usuarios (por ejemplo, la vivienda progresiva). También puede imitarse en otros puntos de la misma zona. En este caso, el efecto es de acupuntura, actúa a distancia. Son proyectos que se han aplicado en muchos casos a programas de vivienda popular y de mejora del espacio público y del paisaje urbano.

Ejemplo

Una acupuntura urbana por sumatoria de proyectos mínimos fue la renovación de las plazas históricas del barrio de Gracia de Barcelona a comienzos de los años ochenta.

Figura 8. Proyecto de la plaza Trilla



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona

2.5. El proyecto urbano

El proyecto urbano popularizado por la cultura urbanística francesa (Masboungi) es equivalente al proyecto de escala intermedia (Busquets) o al plan-proyecto o proyecto-programa (Portas). Son intervenciones de iniciativa pública en las que suele precisarse de la participación privada, de la recalificación de un espacio delimitado de escala significativa en la que integradamente se produce una transformación de espacios públicos, infraestructura urbana, equipamientos públicos y edificaciones privadas. El proyecto urbano recurre a instrumentos de planeamiento más complejos que buscan no solo la transformación específica del área de intervención, sino que también pretenden incidir en el espacio colindante incidiendo en las dinámicas de usos económicos, sociales y culturales desde el proyecto.

Bibliografía complementaria

A. Masboungi (2013). *Le projet urbain en temps de crise. L'exemple de Lisbonne*. París: Le Moniteur.

N. Portas (2003). «El surgimiento del proyecto urbano». *Perspectivas Urbanas* (núm. 3).

El proyecto urbano es a la vez un instrumento de intervención en la ciudad y una estrategia operacional que cuenta con unos objetivos a medio plazo y que promueve una acción inmediata sobre el terreno, lo que permite un desarrollo escalonado y coherente de la transformación urbana.

Desde la década de los noventa, en torno a diversos procesos de intervención de recalificación de espacios preexistentes en la ciudad, a menudo con el empleo de intersticios entre tejidos urbanos autónomos, se consolidó el concepto de «proyecto urbano» como instrumento de renovación urbana, que recupera mucho de la tradición morfológica del urbanismo de trazado e incorpora la multiplicidad de aspectos cambiantes que se dan en la ciudad.

En la medida en que estos proyectos eran más ambiciosos y su tamaño era mayor, comienzan a integrarse en el proceso de planeamiento urbanístico de forma complementaria a los recursos propios de proyecto e instrumentos de trazado y norma típicos del planeamiento.

Las intervenciones públicas directas de recalificación de espacios, en barrios consolidados y en tejidos suburbanos de la ciudad, a través de proyectos integrados de creación de espacio público y edificación, de espacio público y espacio privado, han dado una nueva dimensión a los instrumentos de planeamiento. Más allá de la concreción de la organización formal del espacio proyectado, se ha puesto de relieve la enorme capacidad de estas intervenciones para reorganizar el espacio colindante, para atraer actividades económicas y revitalizadoras, y, en consecuencia, para irradiar urbanidad y riqueza colectiva.

El proyecto urbano, entendido como instrumento urbanístico, integrador de las condiciones morfológicas del entorno que crea nuevas condiciones sobre él, se irá constituyendo progresivamente en eje de un nuevo paradigma de planeamiento. El proyecto urbano se entiende también como concentrador de los esfuerzos de gestión de las administraciones públicas que retienen un papel protagonista en la construcción de la ciudad.

2.5.1. Características de los proyectos urbanos

Este concepto de proyecto urbano necesita una serie de características que garantizan sus efectos estructurantes y dinamizadores de la ciudad:

- En primer lugar, la existencia de una determinada escala de intervención, capaz de trascender sus efectos más allá de su ámbito de proyecto.
- En segundo lugar, un carácter complejo e interdependiente del contenido, del proyecto que supere la monofuncionalidad del espacio (parque, vía, edificio, etc.)

- En tercer lugar, tamaño y requerimientos de gestión que posibiliten su ejecución en relativamente pocos años.
- En cuarto lugar, un carácter complejo que abarque espacios públicos y edificación privada o pública, con un componente importante de usos colectivos.
- Finalmente, una escala física y de programa que requiera de la concertación interadministrativa y que a la vez pueda atraer inversiones privadas.

Solà-Morales recuerda que el proyecto urbano parte de la geografía de la ciudad, de las condiciones y sugerencias de un lugar, y pretende introducir a partir del lenguaje formal una nueva caracterización del sitio. Su método de aproximación confía más en la complejidad que en la simplificación racional de la estructura urbana. Y trabaja generalizando lo particular, lo estratégico, lo local, lo generativo, lo modélico.

Por su intencionalidad, el proyecto urbano se convierte por sí mismo en escala intermedia entre la definición de trazado y normativa de un plan urbanístico y la definición programática, formal y de servicios de un proyecto, con objetos a la vez de urbanización y de edificación.

2.5.2. Tipologías específicas de proyectos urbanos

1) El edificio emblemático

Se trata de la construcción de un edificio emblemático que, por un lado, sirva como elemento galvanizador de la transformación del entorno inmediato y que llegue a alterar la percepción del conjunto de la ciudad a partir de la incorporación de un elemento simbólico. El consabido éxito de la construcción del Museo Guggenheim en Bilbao se presenta como el epítome del éxito de este instrumento. Se trata de un ejemplo más de una fórmula repetida para «poner la ciudad en el mapa» o para «hacer o renovar» la ciudad a partir de la introducción de un elemento singular que transforme la dinámica del entorno. De este modo, los edificios singulares entroncan directamente con el discurso del marketing urbano y de la construcción de una nueva «narrativa» para la ciudad que recurre a su utilización.

Este instrumento comparte elementos estratégicos con el «artefacto urbano», pero los diferencia un elemento sustantivo. El edificio emblemático se basa en una operación singular que no conlleva un proyecto complejo, con multiplicidad de objetivos y coexistencia de usos que persigue un desarrollo inductor de un proceso más global.

Sin embargo, el carácter singular del edificio emblemático puede convertirse en una ventaja, pues permite una ejecución rápida cuyos efectos de demostración y contagio pueden producirse en un muy corto plazo. Además, al tra-

Bibliografía

M. Solà-Morales (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Ediciones UPC.

tarse de una actuación que comienza y termina en sí misma, permite en su entorno el desarrollo de iniciativas de múltiples actores de forma autónoma e independiente que se vean atraídos por la nueva imagen del entorno.

Figura 9. Vista aérea del Museo Guggenheim de Bilbao



Foto: Mariordo (Mario Roberto Durán Ortiz)

2) El artefacto urbano

Es la promoción de un proyecto singular –habitualmente un gran equipamiento con carácter infraestructural de escala de ciudad o metropolitano– que busca por su diferenciación formal y su posición estratégica transformar el entorno inmediato. En este caso, tiene especial relevancia el rol del promotor, público o privado, que define un «producto» más o menos complejo, en general a partir de un uso específico y de un conjunto de edificios destinados a tal efecto. En muchos casos, el promotor va unido a un arquitecto-urbanista que impone su «marca» al producto y que contribuye a conferirle un poder de atracción sobre otros promotores y para otras actividades y edificios previamente más o menos definidos.

Son proyectos de gran complejidad formal y funcional. En ellos coexisten multiplicidad de usos y frecuentemente se desarrollan en posiciones estratégicas no solo para el entorno, sino también para el conjunto de la ciudad, ya sea por encontrarse en posiciones centrales, ya sea por estar vinculados a grandes nodos infraestructurales.

El complejo **Barbican** situado al norte de la *City* de Londres supone un ejemplo interesante de gran complejo urbano. Se construyó en la posguerra en una zona de catorce hectáreas arrasada por los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial, con una arquitectura brutalista en contraste radical con el entorno urbano inmediato. El complejo Barbican alberga viviendas para más de cuatro mil residentes que se distribuyen en tres torres de cuarenta y dos plantas y catorce bloques de siete; además, cuenta con un edificio de artes escénicas de prestigio nacional, una escuela superior de arte dramático y música, una escuela pública, el museo de la ciudad de Londres, un albergue de juventud y una biblioteca pública.

Figura 10. Vista área del complejo Barbican de Londres



Foto: Cracpreservation Project

3) Las operaciones temáticas

Dentro de esta categoría se incluye un conjunto algo heterogéneo de proyectos que comparten en su conceptualización más básica un elemento común: un proyecto de un único uso. De este modo, encontramos: ciudades de negocios, parques temáticos de ocio y comercio, parques empresariales, parques científicos, ciudades deportivas, zonas logísticas, barrios residenciales cerrados, campus universitarios, «ciudades sanitarias», centros de convenciones, recintos feriales, etc.

En función de si su uso está vinculado a los equipamientos públicos o a usos privados, el liderazgo de estas iniciativas procederá de uno u otro. Su carácter cerrado y su simple conceptualización facilitan la incorporación de la iniciativa privada, incluso en proyectos de dotación pública. Al plantearse un único uso, su desarrollo e implementación resultan fáciles y directos. Son elementos que explican su capacidad para atraer inversores y facilitarles su negocio. La iniciativa pública en un posicionamiento cortoplacista evita asumir en el acto los costes de inversión y, especialmente, de mantenimiento.

Aunque esta tipología de proyectos puede formar parte del desarrollo de un planteamiento estratégico que argumente su idoneidad, estas operaciones suelen tener importantes efectos adversos sobre el entorno. El resultado de estos proyectos es, con demasiada frecuencia, una red de tejidos urbanos segregadores con límites físicos claros –cuando no infranqueables– y que conllevan segmentación de usos y grupos sociales. Las operaciones temáticas suponen un reto conceptual muy real para las ciudades, pues su definición –la monofuncionalidad– es la mismísima antítesis de lo urbano (la diversidad: la superposición de actividades, intereses, grupos y realidades en un mismo espacio).

Ejemplo

El barrio de **La Défense**, el distrito financiero planificado por el Estado francés en 1958. Los primeros edificios comenzaron en 1964. No consiguió despegar como complejo financiero exitoso hasta los años ochenta. Cuenta con setenta y una torres que albergan cuatro millones y medio de metros cuadrados construidos. De ellos, el setenta por ciento se ha destinado a oficinas.

Figura 11. Barrio de La Défense de París



Foto: Jean-Christophe Benoist

2.6. Los planes directores de paisaje urbano

Como veremos con más amplitud en el módulo «Paisaje urbano. La gestión del espacio colectivo» de esta asignatura, toda ciudad posee un paisaje que merece ser conservado y recuperado, una vibración que la define y la identifica, que la destaca y diferencia del resto.

Solo hay que elegir aquellas actuaciones, de entre las disponibles en el amplio catálogo de actuaciones de gestión del paisaje urbano, que la comunidad identifique como esenciales, y ser perseverantes hasta lograr el objetivo. Este es el fundamento de los denominados **planes directores de paisaje urbano**, una subespecie del planeamiento estratégico que hemos visto anteriormente. Además, han de ser las nuevas prácticas ciudadanas las que han de orientar la acción de los gobiernos locales en esta materia, y no al contrario, como ha venido siendo frecuente.

En su momento insistiremos en la necesidad de dotarse de instrumentos de gestión del paisaje urbano como los planes directores, y que estos sean elaborados mediante mecanismos de participación de amplia base que incorporen la (co)producción de la ciudad. Por su parte, las administraciones públicas han de actuar para la mejora del paisaje y garantizar su ordenación armónica, fomentando la habitabilidad y la seguridad de las ciudades, así como difundiendo las obligaciones y los derechos de los ciudadanos, pero ante todo garantizando el derecho a la ciudad.

Bibliografía

Busquets, J. (1987). *Àrees de nova centralitat = New downtowns in Barcelona*. 2.ª edición. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Àrea de Relacions Ciutadanes.

Fernández, B. (2013). *Políticas urbanas innovadoras, gobernanza y planificación flexible*. Madrid: Fundación Alternativas. <http://www.fundacionalternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/politicas-urbanas-innovadoras-gobernanza-y-planificacion-flexible-analisis-de-la-evolucion-en-francia-y-propuestas-de-adaptacion>

Fernández Güell, J. M. (2007). «25 años de planificación estratégica de ciudades». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* (núm. 154, págs. 621-637).

Greater London Authority (2004). *The London Plan. Spatial development strategy for Greater London*. Londres: GLA.

Masbouni, A. (2013). *Le projet urbain en temps de crise. L'exemple de Lisbonne*. París: Le Moniteur.

Mayorga, M. Y.; Fontana, M. P. (2012). «Espacios de centralidad urbana y redes de infraestructura». *Bitácora 21* (núm. 2, págs. 123-128). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/29084>

Organización de las Naciones Unidas (2015). *World urbanization prospects: The 2014 revision*. Nueva York: ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de población.

Pallagst, K. y otros (2009). *The future of shrinking cities: problems, patterns and strategies of urban transformation in a global context*. Berkeley: IURD. <http://escholarship.org/uc/item/7zz6s7bm>

Portas, N. (2003). «El surgimiento del proyecto urbano». *Perspectivas Urbanas* (núm. 3). <http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/urbper/num03/index.htm>

Roberts, P. (2000). «Evolution, definition and purpose of urban regeneration». En: P. Roberts; H. Sykes (eds.). *Urban regeneration. A handbook*. Londres: Sage Publications.

Solà-Morales, M. (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Ediciones UPC.

