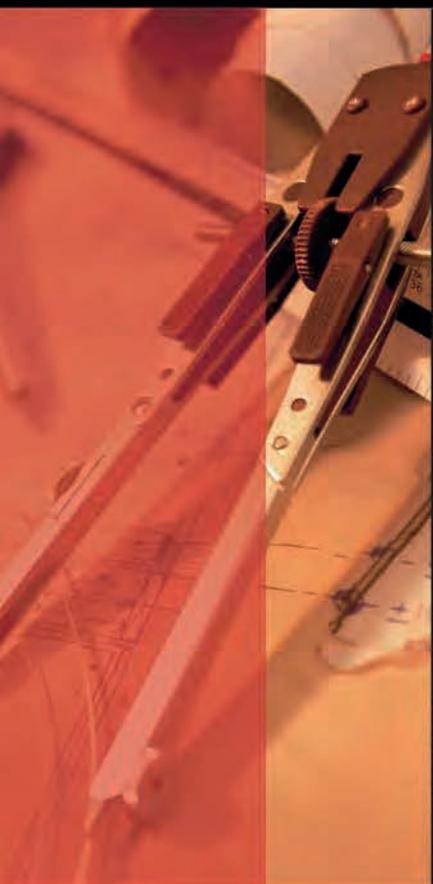


Gilles Pinson

# Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas

Gobernar la ciudad por proyecto





# Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas

Gobernar la ciudad por  
proyecto

Gilles Pinson

*Traducción: Teresa Palomar Tejedor*

Colección: Desarrollo Territorial, 10  
Director de la colección: Joan Romero  
Cátedra de Geografía Humana. Universitat de València

Consejo editorial:

Inmaculada Caravaca	Universidad de Sevilla
Josefina Gómez Mendoza	Universidad Autónoma de Madrid
Oriol Nel·lo	Universitat Autònoma de Barcelona
Andrés Pedreño	Universidad de Alicante
Ricardo Méndez	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Rafael Mata	Universidad Autónoma de Madrid
Julia Salom	Universitat de València

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, de ninguna forma ni por ningún medio, sea fotomecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso de la editorial. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Del texto: Gilles Pinson, 2009  
© De la traducción: Teresa Palomar Tejedor, 2011  
Primera edición: Presses de Sciences Po, 2009

Publicacions de la Universitat de València  
[puv.uv.es](http://puv.uv.es)  
[publicacions@uv.es](mailto:publicacions@uv.es)

Traducción: Teresa Palomar Tejedor  
Composición, maquetación y pruebas: JPM Ediciones  
Diseño de la cubierta: Luis Gómez  
Tratamiento gráfico: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-370-8187-8

# Contenidos

<b>Abreviaturas</b> .....	7
<b>Lista de recuadros</b> .....	9
<b>Lista de mapas</b> .....	11
<b>Lista de tablas</b> .....	13
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	15
Un enfoque del proyecto por la gobernanza urbana.....	20
El proyecto o el gobierno «escala urbana».....	23
El proyecto o los nuevos hábitos de la acción pública urbana.....	29
Estructura de la obra y presentación de los casos.....	36
<b>Primera parte: El proyecto y las políticas urbanas</b>	
<b>CAPÍTULO 1. Diferenciación</b> .....	57
Un nuevo entorno para la acción pública urbana.....	59
El proyecto o los nuevos objetos de la acción pública urbana.....	105
¿Uniformización o diferenciación de las agendas urbanas?.....	133
<b>CAPÍTULO 2. Anticipación</b> .....	139
Anticipar en un mundo incierto. El proyecto y la renovación de la planificación urbana.....	139
El proyecto o la debilidad de los objetivos de la acción.....	148
Proyecto, conocimientos y postura de experto.....	171
<b>CAPÍTULO 3. Movilización</b> .....	179
Instituir sistemas de actores urbanos.....	180
Deliberar para movilizar y «hacer sistema».....	195
El proyecto: ¿un sistema de acción pública duradero?.....	223

**Segunda parte: El proyecto y la política en la ciudad**

CAPÍTULO 4. Pluralización.....	231
Renovación de las agendas urbanas y redistribución de los recursos políticos.....	233
«Fortunas urbanas»: perdedores y ganadores de la nueva situación urbana.....	247
Una gobernanza urbana pluralista.....	269
CAPÍTULO 5. Dirección.....	287
Gobernar el proyecto.....	288
Proyecto y leadership político.....	301
CAPÍTULO 6. Desmovilización.....	323
El proyecto y la evasión institucional.....	324
Movilización de las élites, desmovilización de las masas y segmentación de los espacios públicos urbanos.....	329
<b>Conclusión.....</b>	<b>349</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>353</b>

# Abreviaturas

ACEL	Association communautaire de l'estuaire de la Loire (Nantes)
Adean	Agence de développement économique de l'agglomération nantaise (Nantes)
Agam	Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (Marsella)
Anvar	Agence nationale de valorisation de la recherche (Francia)
Auran	Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise (Nantes)
CBI	Confederation of British Industry (Reino Unido)
CCA	Conférence consultative d'agglomération (Nantes)
CETE	Centre d'études techniques de l'Equipement (Francia)
CIAT	Conseil interministériel à l'aménagement du territoire (Francia)
CJD	Centre des jeunes dirigeants (Nantes)
CMDC	Central Manchester Development Corporation (Manchester)
COSES	Consorzio per lo sviluppo economico e sociale della provincia di Venezia (Venecia)
CVN	Consorzio Venezia Nuova (Venecia)
Datar	Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Francia)
DDE	Direction départementale de l'Equipement (Francia)
Diact	Direction interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Francia)
DPU	Droit de préemption urbain (Francia)
DS	Democratici di sinistra (Italia)
DTA	Directive territoriale d'aménagement (Francia)
Epaem	Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée (Marsella)
Feder	Fondo europeo de desarrollo regional (Unión Europea)
FULC	Federazione unitaria lavoratori chimici (Italia)
ITO	Investire in Torino et Piemonte (Turín)
IUAV	Istituto Universitario di Architettura di Venezia (Venecia)
IVE	Immobiliare Veneziana (Venecia)
LOADDT	Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (Francia)
LOF	Loi d'orientation foncière (Francia)
MCC	Manchester City Council (Manchester)

## Abreviaturas

MM	Marketing Manchester (Manchester)
Mucem	Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (Marsella)
NIMBY	Not in my backyard
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable (Francia)
PCADPEL	Programme concerté d'aménagement, de développement et de protection de l'estuaire de la Loire (Nantes)
PCI	Partito Comunista Italiano (Italia)
PIC	Programa de iniciativa comunitaria (Unión Europea)
PLU	Plan local d'urbanisme (Francia)
POS	Plan d'occupation des sols (Francia)
PRG	Piano regolatore generale (Italia)
PRP	Piano regolatore portuale (Italia, Venecia)
PRU	Programma di recupero urbano (Italia)
PRUSST	Piano di recupero urbano e di sviluppo sostenibile del territorio (Italia)
PSI	Partito socialista italiano (Italia)
Quango	Quasi non-governmental organisation (Reino Unido)
Samoa	Société d'aménagement de l'ouest atlantique (Nantes)
SCO	Schéma de cohérence territoriale (Francia)
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (Francia)
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales (Francia)
Siman	Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération nantaise (Nantes)
SRU	(Loi) Solidarité et renouvellement urbains (Francia)
TEC	Training and Enterprise Council (Reino Unido)
UDC	Urban development corporation (Reino Unido)
UDP	Unitary Development Plan (Reino Unido)
ZAC	Zone d'aménagement concerté (Francia)
ZAD	Zone d'aménagement différé (Francia)
ZUP	Zone à urbaniser en priorité (Francia)

# Lista de recuadros

<b>Recuadro 1</b>	El ascenso al poder de las políticas del keynesianismo espacial y su impacto en las economías urbanas y los dispositivos locales de gobernanza	62
<b>Recuadro 2</b>	El cuestionamiento de los dispositivos de gobernanza y de las agendas urbanas heredadas del fordismo y del keynesianismo espacial	85
<b>Recuadro 3</b>	Los años 80 y las primeras formulaciones de «proyectos-objeto»	107
<b>Recuadro 4</b>	Proyectos y reactualización de las identidades urbanas	118
<b>Recuadro 5</b>	Meta-proyecto y proyectos operativos	158
<b>Recuadro 6</b>	Llamadas a la movilización y a la constitución de actores colectivos	188
<b>Recuadro 7</b>	Lógicas deliberativas, efectos de aprendizaje y coalición en los enfoques de proyecto	199
<b>Recuadro 8</b>	La valorización de las dinámicas de mercado en los proyectos urbanos	210
<b>Recuadro 9</b>	La valorización de regulaciones de tipo comunitario en los enfoques de proyecto	218
<b>Recuadro 10</b>	Transformaciones sociales y nuevas demandas	237
<b>Recuadro 11</b>	La evolución de las relaciones entre los «representantes del proyecto» y las categorías populares urbanas	256
<b>Recuadro 12</b>	La Conferencia consultiva de aglomeración, un foro de expresión de la sociedad civil nantesa	264
<b>Recuadro 13</b>	Composición y funcionamiento de las redes urbanas de proyecto	282
<b>Recuadro 14</b>	La instalación de la «democracia de la abstención» en las grandes ciudades	340



# Lista de mapas

<b>Mapa 1</b>	Marsella, Euroméditerranée: perímetros y principales operaciones	39
<b>Mapa 2</b>	Île de Nantes en los años 1990: barrio, emplazamiento y equipamiento existente	43
<b>Mapa 3</b>	El «plan-guía en proyecto» de Île de Nantes: realización, proposición e hipótesis en 1 de enero de 2008	45
<b>Mapa 4</b>	La zona industrial portuaria de Porto Marghera: plano de situación y modos de ocupación en los años 90	47
<b>Mapa 5</b>	La zona industrial portuaria de Porto Marghera: principales objetivos y primeras realizaciones de la Variante en el Piano Regolatore Generale	49
<b>Mapa 6</b>	Los barrios centrales de Manchester: principales operaciones de regeneración urbana	53



# Lista de tablas

<b>Tabla 1</b>	Esquema sintético de las relaciones entre meta-proyecto y proyectos concretos	155
<b>Tabla 2</b>	El esquema relacional del gobierno municipal	304
<b>Tabla 3</b>	El esquema relacional característico de «la era de los notables»	305
<b>Tabla 4</b>	El esquema relacional en el tiempo de los «profesionales»	310
<b>Tabla 5</b>	El esquema relacional en el momento del crepúsculo de los «profesionales»	311
<b>Tabla 6</b>	Tabla comparativa de las características de los diferentes tipos de representantes urbanos	317
<b>Tabla 7</b>	Clasificación de los tipos del <i>leadership</i> político e institucional	321



# Introducción

Nantes, 3 de julio de 1987. El *Bougainville*, barco de transporte militar, último navío construido en Nantes, sale de los astilleros Dubigeon instalados en la Prairie au Duc, en el extremo oeste de lo que aún no se denomina Île de Nantes. Su botadura es el epílogo de la lenta agonía de los astilleros de la ciudad. Su cierre marca igualmente el fin de una era en la que el Estado central se había convertido en el actor principal de las políticas de planificación y reconversión económica de la ciudad. El Estado es quien ha orquestado las sucesivas concentraciones de la industria naval, quien ha programado el cierre progresivo de las instalaciones. Es igualmente el Estado quien ha hecho de Nantes una de sus metrópolis de equilibrio<sup>1</sup> y ha intentado reconvertir su economía local en torno a los servicios; quien ha planificado lo que en los años 80 aún se denomina la isla Beaulieu, para hacer de ella la sede de nuevas actividades terciarias.

Veinte años más tarde, prácticamente en el mismo día, el sábado 30 de junio de 2007, el elefante mecánico concebido por los tráfugas de la compañía de teatro de calle Royal de Luxe, monstruo de madera y acero de 40 toneladas y 12 metros de altura, se agita en esta Prairie au Duc, antaño destinada a la construcción naval. Lleva en sus entrañas una treintena de visitantes para realizar un paseo por el extremo oeste de la Île de Nantes.

El animal-máquina es el primero de una serie de atracciones que deberían volver a dar vida y función a este vasto espacio vacío situado en pleno corazón de la metrópoli, y a hacer de él una especie de parque temático inspirado en el imaginario de Julio Verne, nativo de la ciudad, sobre el «desmantelamiento». Para un representante de la aglomeración urbana, entrevistado por un periódico nacional matutino, el reto es «conformar la imagen de Nantes como ciudad creativa», respetando y celebrando su identidad local. En efecto, «esto ocurre, continúa el representante, en un lugar cargado de historia naval y memoria obrera».<sup>2</sup> Las *Machines de l'Île* aspiran a convertirse en emblema cultural de un vasto proyecto de reordenación de la isla, orquestado por la comunidad urbana de Nantes, su brazo

1 N. de la T.: metrópoli regional que desde los años 60 es sostenida por el Estado para corregir el peso aplastante de París.

2 «Un éléphant redonne vie aux anciens chantiers navals de Nantes» [«Un elefante vuelve a dar vida a los antiguos astilleros de Nantes»], *Libération*, sábado 30 de junio de 2007.

armado, la Sociedad de ordenación de la metrópoli Oeste Atlántico (Samoa)<sup>3</sup> y el arquitecto paisajista Alexandre Chemetoff.

¿Qué ha ocurrido en Nantes durante ese intervalo y, más generalmente, en las ciudades europeas? Muchísimas cosas, pero en esta obra vamos a centrarnos en dos fenómenos principales: por una parte, la transformación del papel de las ciudades en la gobernanza de las sociedades contemporáneas; por la otra, las mutaciones producidas en las prácticas de de la planificación y el urbanismo. El cierre definitivo de los astilleros nanteses pone fin a un período iniciado tras la segunda guerra mundial durante el cual el Estado se convierte en el actor principal de las políticas económicas y urbanísticas de las ciudades. En 1987, la situación ya ha empezado a cambiar. En Europa occidental, los Estados, enfrentados a la disminución de sus recursos, a los límites fijados por la Unión Europea a su intervencionismo económico, pero también al estancamiento de las recetas que aplicaban para asegurar el desarrollo económico de las ciudades, comienzan a delegar en las élites urbanas de éstas la definición y la ejecución de las políticas de desarrollo y ordenación. Desde entonces, como indican Béhar y Estèbe, el Estado ya no parece tener un proyecto para el territorio y las ciudades. Ya no está en condiciones «de elaborar una división espacial del trabajo a escala territorial nacional, instituyendo un sistema jerárquico de especializaciones y complementariedades»,<sup>4</sup> lo que le fuerza a «delegar cada vez más las responsabilidades de ordenación del territorio en las colectividades locales. Así pues, no hay más proyecto que el local, sostenido por un municipio, una aglomeración urbana, un *pays*<sup>5</sup> o una región».<sup>6</sup> El proyecto de reconversión de la isla de Nantes por iniciativa de la comunidad urbana es el resultado directo de esta delegación de producción de sentido de las políticas urbanas y del ascenso espectacular de las ciudades.

Esta delegación de responsabilidades de lo nacional hacia lo local, y principalmente hacia las ciudades, está asociada a la renovación en los modos de hacer del urbanismo y al desarrollo económico. Aquí también el ejemplo nantés es representativo de estas mutaciones. Mientras que los servicios del Estado privilegiaban una planificación consistente en erradicar la ciudad heredada, el urbanismo practicado por las ciudades parece privilegiar la revalorización de los barrios antiguos o del patrimonio industrial. Ahí donde los servicios estatales programaban una planificación a largo plazo fundada en una actividad de previsión invariable, los representantes y urbanistas de las ciudades tienden a actuar por capas sucesivas, a integrar las incertidumbres, a planificar de manera más pragmática integrando los riesgos y las oportunidades. Por último, si el urbanismo estatal descansaba sobre un sistema jerarquizado de actores que otorgaba un lugar central a los repre-

3 Consultar las abreviaturas en la página 7.

4 Daniel Béhar y Philippe Estèbe, «L'État peut-il avoir un projet pour le territoire?», *Les Annales de la recherche urbaine*, 82, 1999, p. 82.

5 N. de la T.: en Francia «pays» es un territorio caracterizado por una cohesión geográfica, económica, cultural o social, con capacidad para el desarrollo de contratos.

6 Daniel Béhar y Philippe Estèbe, «L'État peut-il avoir un projet pour le territoire?», *Les Annales de la recherche urbaine*, 82, 1999, art. cit., p. 88.

sentantes administrativos y técnicos del Estado, los dispositivos de acción que se ponen en marcha en torno a los proyectos urbanos contemporáneos parecen tomar la forma de redes que vinculan actores públicos y privados, técnicos y políticos, expertos y profanos.

La noción de «proyecto» implica estas dos líneas de transformación. Por otra parte, no es casual que el vocablo y sus diferentes formas —proyectos de ciudad, proyectos de aglomeración urbana, proyectos urbanos, etc.— hayan prosperado a lo largo de estas dos últimas décadas en el léxico de las políticas urbanas. Esta proliferación ha afectado de entrada a la planificación y la prospectiva urbanas.<sup>7</sup> Desde mediados de los años 80, tras una década de retroceso, las ciudades europeas reanudan poco a poco su planificación, aunque revisando sus objetivos y sus modos operativos. Así, no se trata tanto de prever el crecimiento económico y demográfico de la ciudad, y de programar la urbanización y equipamiento para canalizar sus efectos espaciales, como de definir un posicionamiento estratégico, de movilizar a las élites urbanas, de escenificar esa movilización local recurriendo al marketing urbano. Todo ello en un contexto marcado por los procesos de descentralización y recomposición de las políticas territoriales del Estado, por la construcción europea y la apertura del Mercado único<sup>8</sup>. Para marcar el paso de un enfoque «espacialista» y esencialmente reactivo a otro estratégico y proactivo de la planificación, los actores de estos procesos recurren progresivamente a nuevos términos —proyectos de ciudad, proyectos de aglomeración urbana— y tienden a abandonar el término «plan».

En el campo del urbanismo operacional y reglamentario,<sup>9</sup> se observa igualmente en el mismo período una generalización del recurso a la noción de pro-

7 Con esos términos designaremos el conjunto de actividades (estudios, previsiones socio-económicas, programación, designación de reservas territoriales) que consisten en prever, representar y planificar el desarrollo de una aglomeración urbana. El grado de precisión geográfica y de obligación jurídica de los documentos de planificación es con frecuencia menor que los del urbanismo operacional y reglamentario.

8 Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, direction de l'Architecture et de l'urbanisme, *Le Renouveau de la planification urbaine et territoriale*, Paris, Les éditions de STU, 1993; Patsy Healey, Abdul Khakee, Alain Motte et Barry Needham (dir.), *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe*, Londres, UCL, 1997, p. 288.

9 El urbanismo reglamentario es la actividad que consiste en imponer «una disciplina de uso del suelo a todos los constructores» susceptibles de intervenir en la ciudad y en traducir las disposiciones generales contenidas en los documentos de planificación a una escala superior «en una serie de prohibiciones y permisos expresados en estilo jurídico». Para el poder público el urbanismo consiste en superar el papel de regulador y puede definirse como «el conjunto de procedimientos que permiten al poder público emprender, en el interior de un perímetro dado, una transformación del espacio y del marco de vida urbano para la ejecución de un proyecto determinado por él, según un calendario fijado conforme a un presupuesto preventivo acordado» (definiciones extraídas de Jean François Tribillon, *L'Urbanisme*, Paris, La Découverte, 1990, p. 22 y 51). Para facilitar la exposición, y debido a que estas dos actividades tienden a estar cada vez más imbricadas, trataremos conjuntamente las dos facetas de la actividad urbanística uniéndolas bajo la noción de «proyecto urbano».

yecto en el discurso y en las prácticas de los actores. Puede explicarse de varias maneras. En primer lugar, hay una insatisfacción cada vez más extendida entre los profesionales con respecto al enfoque excesivamente jurídico del urbanismo. Éste, encarnado en los procedimientos del Plan de ocupación del suelo (POS) en Francia, del *Piano Regolatore Generale* (PRG) en Italia o del *Unitary Development Plan* (UDP) en Gran Bretaña, tiende a reducir la práctica del urbanismo a la disciplina reglamentaria del suelo y a eludir toda preocupación por la composición urbana. Es insensible a las cualidades de la ciudad existente, descuida los espacios públicos y no permite tratar las relaciones, las transiciones entre los espacios que constituyen la ciudad. Además, el enfoque del urbanismo centrado en la reglamentación del uso del suelo tiende a introducir una división del trabajo excesiva entre los autores de los reglamentos y los actores de la producción concreta de la ciudad (ingenieros, técnicos, promotores, etc.). Finalmente, tiende a diluir la voluntad política, las decisiones urbanísticas definidas por los representantes en los meandros de la formalización jurídica. Sobre el fondo de estas críticas al plan de urbanismo van a emerger poco a poco, en las décadas 80 y 90, nuevas doctrinas urbanísticas que formarán un sistema en torno a la noción de «proyecto urbano».<sup>10</sup>

Estas doctrinas tienen en común cierto número de ideas. La principal es que hay que hacer primar el proyecto global, el diseño de conjunto —realizado por un político y/o por un diseñador (arquitecto o urbanista)—, sobre el procedimiento. El urbanismo no es sólo una cuestión de técnica o de regulación jurídica, es sobre todo una cuestión política. La ordenación de los espacios urbanos debe sostenerse en una visión de la ciudad —y de la sociedad—, y no estar únicamente fundada en consideraciones reglamentarias. El proyecto debe ser portador de valores urbanos, debe expresar la identidad del lugar o de un territorio. Por eso hay que rehabilitar a los representantes como portadores y garantes del proyecto. También hay que desarrollar los medios de comunicación del proyecto, hacerlo legible y discutible, lo que no permiten hacer los planes centrados en la reglamentación de uso del suelo. Se trata asimismo de desarrollar dispositivos de acción, inscritos en el largo plazo, que permitan al mismo tiempo a los representantes compartir las decisiones sobre urbanismo y hacerlas evolucionar en función de las circunstancias. Ariella Masboungi, responsable del taller *Projet urbain* en el Ministerio de Equipamiento, resume la filosofía del proyecto en los términos siguientes: «El proyecto debe ser portador de sueños, de ambiciones». Debe ser «intenso» para poder movilizar, unir. Debe ser portador de ideas simples para ser compartido en su duración sin que llegue a perder por completo su naturaleza. Es una referencia para la acción, pensado no como una imagen acabada, sino como un proceso de acción sobre el tejido urbano».<sup>11</sup>

Tanto en el campo de la planificación como en el del urbanismo reglamentario, la noción de proyecto parece sintetizar dos cambios diferentes, pero íntimamente

10 Patricia Ingallina, *Le Projet urbain*, París, PUF, 2001, p. 128.

11 Ariella Masboungi, «Projet urbain. De la planification au dessin urbain. De l'intention aux réalisations», *ciclostil*, sin fecha, sin pina.

unidos: un cambio en la percepción de la ciudad y un cambio en los modos de acción que participan en la fabricación de las políticas urbanas.

En primer lugar, con el proyecto, la ciudad parece salir del estatus de simple espacio por planificar al que el urbanismo de plan, funcionalista y modernista, la había reducido. La ciudad se convierte al mismo tiempo en actor colectivo, en una sociedad por movilizar, una ecuación social única que se expresa en un patrimonio edificado, una identidad local que conviene valorizar en un contexto de competición territorial creciente. La tesis que se defenderá aquí es que la ampliación de los objetivos de la planificación y el urbanismo que suscita el proyecto tiene un significado que sobrepasa los límites de estos dos sectores de la acción pública urbana. Nos dice algo sobre el nuevo lugar que ocupan las ciudades en el gobierno de las sociedades europeas. Nosotros pensamos que hoy, con la globalización, la recomposición del Estado y el fuerte ascenso al poder de los niveles políticos sub y supranacionales, las ciudades están en condiciones de participar activamente en este gobierno de las sociedades. Los proyectos son el signo de la reacción de los ediles urbanos a esta nueva responsabilidad. Pero queda por explicar por qué las ciudades se han visto promovidas de esta forma a escala política de primer rango.

En segundo lugar, el proyecto parece condensar cierto número de transformaciones en los modos de hacer en planificación y urbanismo. En este sentido, el enfoque del proyecto se opone a menudo al del plan y ello en cuatro aspectos: la integración de la incertidumbre, la organización de la iteración entre las diferentes fases de la acción, la preocupación por la movilización social y los modos de coordinación.

Primero, aunque el proyecto prolonga el esfuerzo anticipador del plan, incorpora la precariedad de la certeza que puede producir esta actividad de anticipación. Los actores que fabrican y gobiernan la ciudad se enfrentan actualmente a incertidumbres que se deben al carácter evolutivo del entorno en el que se producen y al carácter variable del *stock* de recursos disponibles, principalmente cuando la elaboración y la aplicación del proyecto se inscriben en el largo plazo. Estas incertidumbres no exoneran a los actores de fijarse objetivos, pero éstos deben poder ser revaluados en función de la evolución del contexto y del *stock* de recursos. Así, los proyectos se materializan frecuentemente en documentos evolutivos, sujetos a una revisión permanente.

Segundo, tener en cuenta las incertidumbres conduce generalmente a los portadores del proyecto a concebir dispositivos de acción produciendo una iteración constante entre las fases de definición de los problemas, identificación de recursos, decisión, ejecución y evaluación. Estas iteraciones transforman igualmente la buena disposición sinóptica que había organizado la planificación racionalista entre los «planes estructurales» o *master plans* a nivel metropolitano (SDAU, SCOT, planes provinciales en Italia), teóricamente elaborados con anterioridad a los planes, y los documentos reglamentarios que contienen prescripciones para los operadores urbanos (POS, PLU, PRG). Hoy en día se admite fácilmente que estos dos tipos de proyectos deben elaborarse de forma paralela e influirse recíprocamente.

Tercero, el proyecto eleva la movilización permanente de los actores a un aspecto central de la actividad planificadora y urbanística. El plan correspondía a un

período de abundancia de recursos y a su concentración en manos de algunos actores clave (esencialmente estatales). La movilización de recursos y, por tanto, la capacidad de acción, no dependía nada o poco de la movilización de los actores. Por otra parte, el plan correspondía a un período en el que la competición territorial no era un asunto central, un período en el que el Estado no exigía una movilización local fuerte para conceder sus subsidios. El proyecto, en cambio, corresponde a un tiempo de escasez y dispersión de recursos en las ciudades, y de fuertes presiones sobre las élites para que constituyan coaliciones urbanas capaces de movilizarse para aprovechar las oportunidades. Desde ahora, la capacidad de acción colectiva depende de la capacidad de movilizar permanentemente a los actores, grupos e instituciones que componen la ciudad y de articular sus recursos. Con el proyecto, el urbanismo y la planificación se convierten en actividades sociales permanentes de movilización local.

Finalmente, mientras que el plan privilegiaba los modos de coordinación y coherencia de los operadores urbanos de tipo jerárquico (el reglamento, el documento oponible a terceros, la legitimidad del representante y del experto), los enfoques de proyecto parecen articular estas regulaciones jerárquicas con modos de coordinación basados en la confianza, en cierto número de valores compartidos, en una identidad. En los contextos urbanos pluralistas, los proyectos parecen inaugurar nuevas maneras de hacer actuar colectivamente a los actores al tiempo autónomos e interdependientes.

## Un enfoque del proyecto por la gobernanza urbana

La abundancia de referencias al proyecto en las políticas urbanas apenas ha suscitado el interés de la ciencia política. Esta indiferencia contrasta con la curiosidad que ha despertado en geografía, planificación y urbanismo.<sup>12</sup> En estas disciplinas, las posiciones en relación con el objeto «proyecto» van del escepticismo al más vivo interés por las transformaciones inducidas por los enfoques de proyecto, pasando por posturas muy críticas.

Un primer tipo de crítica se refiere al grado de novedad de las prácticas en materia de urbanismo y de planificación que implican los vocablos «proyecto de ciudad» y «proyecto urbano». Para ciertos autores, el proyecto no sería más que

12 Además de los trabajos citados, cf. Olivier Chadoin, Patrice Godier y Guy Tapie, *Du politique à l'œuvre*. Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián. *Systèmes d'acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2000, 237 p.; Bernard Haumont, «Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches. Le projet urbain», *Les Cahiers de la recherche architecturale*, 32-33, 1993, pp. 103-110; Alain Motte (dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération: l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Paris, Juris-service, 1995, p. 272; Franck Scherrer, «Projet», dans Serge Wachter et al., *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube-Datar, 2000, p. 63; François Tomas, «Projets urbains et projets de ville», *Les Annales de la recherche urbaine*, 6869, 1995, pp. 134-143; Jean-Yves Toussaint et Monique Zimmermann (dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont, Mardaga, 1998, p. 201.

un avatar de «conductas de anticipación»<sup>13</sup> características de la modernidad occidental y su obsesión por controlar el tiempo del futuro y la naturaleza. Por lo tanto, el proyecto no sería más que una nueva marca que otorga un aspecto de novedad a unas prácticas ya probadas de planificación urbana. Para otros, por el contrario, el proyecto sería una forma de acción que rompe con las formas tradicionales de la planificación. Desde esa perspectiva, el proyecto se opone al plan. Se pone el acento principalmente en las transformaciones de las prácticas de anticipación que supone el paso del plan al proyecto. Con el plan, los actores de las políticas urbanas pretendían definir de forma precisa cómo sería el futuro y elaborar en consecuencia medidas concretas; con el desarrollo del proyecto, los mismos actores reconocen el carácter parcialmente incommensurable del futuro, la precariedad de las certidumbres que procura la actividad de anticipación y saben que los objetivos que deduzcan estarán sujetos a una revisión constante. Lo que asimismo distingue el proyecto del plan es que así como éste era útil por la validez científica de sus previsiones y prescripciones, por las normas de uso del territorio del que disponía, el proyecto vale sobre todo por el proceso que pone en movimiento. En un contexto de racionalidad limitada y de multiplicación del número de actores participantes en las políticas urbanas, se trata, a partir de ahora, de construir orientaciones de acción, visiones de conjunto que habrían sido objeto de consenso a lo largo de procesos interactivos y de reajustes mutuos entre los actores implicados. En último lugar, el proyecto rompe con el orden lineal de las fases de la acción y la división estricta del trabajo que caracterizan al plan. La necesidad de asegurar regularmente el reparto de objetivos, aunque también de revisarlos en un contexto de acción en constante evolución, hace del proyecto un proceso caracterizado por las idas y venidas entre las diferentes fases, pero también entre las diferentes escalas y temporalidades de la acción. De la misma forma que el plan limita en el tiempo la actividad planificadora al momento de su concepción, el proyecto integra las fases de ejecución y gestión, y tiende a hacer de la planificación una actividad social continua. Así, la recuperación de la planificación urbana en torno a los enfoques de proyecto en las ciudades europeas se acompaña de una dilatación temporal de la actividad planificadora y de un cambio radical de las jerarquías clásicas entre los diferentes tipos de planes.

Aunque esta oposición entre proyecto y plan está por definir, permite no obstante trazar el contorno y la ambivalencia del primero, forma de acción hecha al mismo tiempo de voluntarismo, anticipación y confrontación continua de elecciones en un entorno cambiante. Boutinet formula perfectamente esta ambivalencia cuando indica que el proyecto «caracteriza esta conducta eminentemente personal por la cual yo concreto mi pensamiento, mis intenciones a través de un diseño apropiado», pero que es, «al mismo tiempo, esta conducta eminentemente relacional que hace que le comunique al prójimo mis intenciones para hacerle juez de su contenido».<sup>14</sup> El proyecto es el hecho de un actor capaz de afirmar una voluntad

13 Jean-Pierre Boutinet, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 1993, p. 11

14 Jean-Pierre Boutinet, *Psychologie des conduites à projet*, Paris, PUF, 1993, p. 5.

y de perseguir sus objetivos de manera racional, de mantenerlos a largo plazo. Al mismo tiempo, este actor está obligado a negociar permanentemente el contenido de su proyecto con su entorno, que se convierte en coproductor. Las elecciones que constituyen el proyecto aparecen como el producto de procesos de interacción, de ajustes entre los actores y grupos que hacen difícil su imputación y que amenazan con transformar las intenciones iniciales de este actor.

El segundo tipo de crítica en torno al proyecto en las políticas urbanas se refiere a las transformaciones en términos ideológicos y de objetivos de la acción pública que cubren el paso del plan al proyecto. Para algunos autores, que podríamos situar en una perspectiva de sociología urbana crítica,<sup>15</sup> el proyecto es un término atractivo que esconde el abandono de los objetivos de distribución que comportaba el urbanismo de plan. Centrado en la regulación del derecho del suelo y la producción de viviendas y equipamientos colectivos, el plan de urbanismo era el instrumento de un Estado redistribuidor que obraba contra las desigualdades sociales actuando sobre el espacio y la renta del suelo. El proyecto sería el instrumento ejecutado por las ciudades, cada vez más expuestas a la competición territorial por el abandono progresivo de las políticas de solidaridad territorial de los Estados centrales. Sería el caso de las ciudades en las que se ha operado un giro empresarial<sup>16</sup> y están obligadas a ejecutar políticas urbanas dirigidas a constituir una oferta urbana atractiva para las empresas y las clases sociales móviles. Con el auge de los proyectos, hacen su aparición en las agendas de las ciudades europeas apuestas como la construcción de una imagen, la definición de un posicionamiento estratégico, la creación de un *good business climate*.<sup>17</sup> La reconquista de los barrios céntricos, la construcción de equipamientos y espacios públicos de prestigio, el recurso a la firma de arquitectos estrella se convierten en pasos obligatorios. Para los críticos del proyecto, el paso de un urbanismo de plan a un urbanismo de proyecto se hace así en detrimento de los grupos sociales más desposeídos, a los que la desindustrialización y la reforma de los Estados providencia consideraban prioritarios y que las políticas de urbanismo del Estado keynesiano contribuían a proteger.

Desde nuestra perspectiva, aunque estos trabajos permiten dar una primera definición de proyecto y describir algunas de sus características y ambigüedades, no agotan el interés por este objeto. Sobre todo, no permiten pensar conjuntamente los dos niveles de cambio que encarna el proyecto y que hemos evocado más arriba: por una parte, el cambio del rol de las ciudades en el proceso de gobierno de las sociedades europeas y, por la otra, las transformaciones de los objetivos y los modos operativos de la acción pública urbana. La ciencia política puede ser útil para

15 Philippe Genestier, «Que vaut la notion de projet urbain?», *L'Architecture d'aujourd'hui*, 288, 1993, pp. 40-46; Francesco Indovina (dir.), *La città occasionale*, Milan, Franco Angeli, 1993, p. 448.

16 David Harvey, «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism», *Geografiska Annaler*, 71B (1), 1989, pp. 3-17.

17 John Logan y Harvey Molotch, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1987, pp. 59.

dar un sentido a estos dos niveles de cambio y a sus interrelaciones. Es la razón por la que aquí se ofrece un enfoque politológico de las dinámicas del proyecto.

Más concretamente, situamos nuestro análisis en el marco ofrecido por los trabajos sobre la gobernanza urbana. Esta línea de investigación, señalada y desarrollada por autores, como Le Galès, Borraz, Jouve o Lefèvre en Francia, Harding, Stoker y John en el Reino Unido, Bagnasco, Dente y Perulli en Italia o incluso Stone en Estados Unidos, permite mantener conjuntamente el análisis de las dos dimensiones, demasiadas veces separadas en los trabajos sobre políticas urbanas en general y sobre el proyecto en particular: el cambio en la escala de gobierno de las sociedades contemporáneas, por una parte; las transformaciones en las formas de acción pública, por la otra. Sin embargo, nos parece que son precisamente estas mutaciones fundamentales las que el proyecto articula y encarna. Los proyectos son, y esta será la primera tesis de este ensayo, el signo de un «retorno de las ciudades europeas»<sup>18</sup> como lugar de inversión pública y privada, de producción de políticas públicas, pero también de definición del interés general, de reconstrucción de redes de asociación de las diferentes élites y, por qué no, de redefinición de las identidades y alianzas políticas. Esta rehabilitación de las ciudades como espacios y actores políticos de primer orden se acompaña de otro fenómeno: la transformación de los modos de fabricación de la acción pública. Las ciudades se han convertido, y ésta es la segunda tesis de esta obra, en lugares donde se inventan nuevas formas de acción colectiva y los proyectos condensan un gran número de innovaciones producidas en este ámbito.

## **El proyecto o el gobierno «a escala urbana»**

La primera gran ambición de esta obra es pues mostrar que la multiplicación de los enfoques de proyecto en las ciudades corresponde a un fenómeno global de redistribución de la autoridad política entre los diferentes tipos de niveles territoriales y de cambios de escala de los procesos de gobierno de las sociedades europeas. La tesis que va a ser desarrollada a lo largo de estas líneas es que las ciudades europeas forman parte de los principales beneficiarios de este fenómeno, y que los proyectos son para las ciudades una de las formas de aprovechar esta oportunidad y de volver a convertirse en espacios políticos de primer orden. Espacios a cuya escala se fabrican las políticas públicas, se generan los compromisos políticos y sociales, y las representaciones compartidas del futuro de la comunidad, se extienden las lógicas de dominación y de alianza política y se construyen las condiciones de integración de las sociedades europeas.

Enfrentadas a una competición territorial cada vez más dura, a estrategias empresariales pero también a políticas territoriales de los Estados nacionales tendientes a oponer cada vez más a las ciudades entre sí, éstas han sido conducidas a elaborar proyectos con miras a una comunicación externa y una movilización

18 Patrick Le Galès, *Le Retour des villes européennes*, París, Presses de Sciences Po, 2003, p. 453.