

**PROYECTAR
LAS CIUDADES:
POLÍTICAS
URBANAS Y
GRANDES
EVENTOS**

La ordenanza actual venezolana, en tanto instrumento de la corriente modernista, preconizó, organizó y ordenó precisamente el abandono de la forma como un elemento importante de su concepto de ciudad. Recobrarla para partir de la forma urbana como elemento clave para estructurar la nueva ciudad parece uno de los imperativos necesarios en la tarea de imaginar de nuevo la ciudad. Con la forma urbana, el reconocimiento del espacio público como eje y centro de la cualificación urbana deberá ser asumido como uno de los objetivos importantes a ser instrumentado en la ordenanza que regirá la ciudad de las primeras décadas del próximo siglo.

Estos dos aspectos no pretenden convertirse en bases del nuevo modelo, sino que intentan aportar ideas que permitan la discusión de los paradigmas de la nueva ciudad que necesitamos, sin nunca olvidar, como dijéramos antes, que también ellos encierran dentro de sí el germen de su destrucción.

Giorgio PICCINATO
Arquitecto.
Profesor de Teorías Urbanas.
Facultad de Arquitectura.
Terza Università di Roma.
E-mail: piccinat@arch.uniroma.3.it

Nota de la redacción: En los últimos años, en los países más desarrollados pero con particular énfasis en los de la Unión Europea, los "grandes eventos" —olimpiadas, campeonatos mundiales de fútbol, exposiciones más o menos universales— se han convertido en auténticos instrumentos de intervención sobre las ciudades, con resultados buenos, medianos o malos según los casos. Entre nosotros la experiencia más conocida, entre otras razones por sus muy buenos resultados, es la de Barcelona con las olimpiadas de 1992, pero hay innumerables otras. Aunque al final la motivación del artículo que se presenta sea local —el Jubileo del 2000 en Roma— él parte de una reflexión de mayor alcance, tratando de ubicar las ocasiones ofrecidas por los grandes eventos dentro de las políticas para la ciudad y de la práctica urbanística en general, analizando al mismo tiempo las condiciones que han conducido a los dispares resultados alcanzados en la práctica. En un clima como el que vivimos hoy en Venezuela en materia de iniciativas urbanísticas, asfíctico y dominado por la pobreza de es-

píritu, la redacción de Urbana ha considerado de interés proponer esta reflexión a sus lectores como una manera de estimular un debate y posiblemente una acción que permitan sacar a nuestras ciudades del cuarto de los trastos donde han sido arrumbadas por la mediocridad de muchos de sus administradores y el oportunismo profesional.

La atención que muchos prestan al desarrollo de las iniciativas vinculadas al Jubileo del 2000, a las recién apagadas polémicas respecto a la posibilidad de efectuar en Roma también las Olimpiadas del 2004, a los muy discutidos resultados de las últimas grandes manifestaciones del género, el Campeonato Mundial de Fútbol de 1990 o las Colombiadas de 1992, sugieren la oportunidad de una reflexión más general sobre el tema "ciudad y grandes eventos". El hecho mismo de que la posibilidad de organizar un gran evento encienda una cada vez más áspera competencia entre las ciudades candidatas a hospedarlo demuestra que se lo entiende como una oportunidad muy relevante por parte de las comu-

nidades interesadas. Y que a menudo se alce con fuerza equivalente la voz de los opositores internos no hace sino subrayar la importancia que se supone tenga el evento en la vida de la ciudad.

Se trata entonces de responder a dos interrogantes de fondo: a) si y cómo estos "eventos" se insertan en una determinada política de organización del espacio urbano, y b) si sea posible incluirlos ahora entre los instrumentos urbanísticos de uso periódico pero no por ello "extraordinario". Una respuesta afirmativa a esas preguntas estaría destinada a darnos seguridad acerca de la "legitimidad" de los grandes eventos, en relación con el bagaje disciplinar del urbanismo; lo que más nos interesa es, sin embargo, entender a cuáles requisitos deba responder el evento para aspirar a un resultado positivo. Por lo demás, la atención de los estudiosos al tema de los grandes eventos se debe también al hecho de que éstos pueden ser interpretados como modelos comprimidos del funcionamiento de la ciudad, a través de una identificación de los objetivos, un despliegue de estrategias, la confrontación de intereses diversos. Esto hace de los grandes eventos una ocasión de investigación en extremo interesante, casi una prueba *in vitro* de los procesos que ocurren en la realidad. Sólo que no se trata de una prueba, sino de momentos de aceleración del proceso de gobierno urbano que puede también poner dolorosamente en evidencia carencias de visión e ineficacia de métodos.

Veamos entonces qué orientaciones están siguiendo en los últimos años las prácticas de la disciplina, de modo de poder colocar entre ellas, si es el caso, los "grandes eventos".

Toda una serie de nuevos procedimientos, acciones y proposiciones están pasando a ocupar la escena del urbanismo. Esto ocurre no sólo en Italia: por el contrario, la bibliografía nos enseña que en los países de economía más avanzada la transformación de los instrumentos tradicionales está en marcha hace tiempo. También las leyes y la normativa tienden a aproximarse cada vez más a los lugares y a los usuarios, por lo cual es el nivel local el que prevalece sobre el regional, el regional sobre el nacional y el sectorial sobre el general. Se trata siempre, sin embargo, de experimentos, de prácticas que solamente en parte han alcanzado plena legitimación académica y profesional. Tales prácticas tienen esto en común: que se refieren en realidad a políticas, de área o de sector, generalmente orientadas a la acción más que al programa. Es el caso, por ejemplo, de los proyectos financiados por la Comisión Europea, y también esto dice mucho acerca de la impopularidad de la planificación de largo plazo en este final de milenio. Al máximo, pero con mucha fatiga, se osa el diseño de escenarios para el futuro, basados en la extrapolación de las tendencias en curso o en la variación de un número muy reducido de indicadores: es el caso, una vez más, de los esquemas europeos referidos a la Unión, los países bálticos o el área danubiana.

Los antiguos instrumentos, las antiguas categorías del urbanismo en realidad sobreviven (sobre todo en nuestro país, Italia, donde constituyen todavía la parte preponderante de la práctica profesional y administrativa) pero lo que ha cambiado es el contexto ideológico en el cual se coloca la disciplina en la actualidad. Esto tiene que ver con el progresivo desplazamiento de la administración pública de las funciones de producción y gestión de los servicios y con la consiguiente ampliación de la esfera de la acción privada y de sus lógicas. Por otra parte, es justamente la creciente mundialización de la economía y la consiguiente competencia entre las ciudades (saltando por encima de las fronteras nacionales) que impone niveles de eficiencia y calidad que aparecen como posibles de alcanzar sólo fuera de las lógicas omnicomprendivas (pero quizá más igualitarias) típicas de la administración pública. En este cuadro asumen un rol particular los "grandes eventos". Su proliferación expresa una vez más la realidad de una competencia internacional que se manifiesta en primer lugar en las ciudades. Diversos son los factores que componen o justifican el gran evento. Entre éstos la ocasión —la conmemoración, el aniversario— aparece inmediatamente como el menos relevante, mero pretexto retórico utilizado para el lanzamiento político de un evento, cuyas dimensiones y cuyo significado concreto se realizan de manera absolutamente independiente de aquella ocasión. La demostración está en la creciente frecuencia y en la repetitividad

con que las mismas ciudades se empeñan en eventos más o menos excepcionales, casi como si tuvieran miedo a encerrarse en la rutina de la ordinaria administración. Entonces estas "excepciones" ya no son tales, o así se querría, y convendrá examinar el papel que asumen en el gobierno de las ciudades en lugar de considerarlas casos aislados de los cuales es arduo sacar indicaciones distintas a la relativas a la gestión de la emergencia.

Normalmente, el gran evento ofrece la ocasión para añadir un complejo relevante de inversiones, por lo común (aunque no sólo) relativas a infraestructuras y servicios urbanos, para forzarle la mano al Estado a fin de obtener ventajas financieras más o menos conspicuas, para buscar (o alcanzar) sinergias entre público y privado. Concentrado en el tiempo y en el espacio, el gran evento viene utilizado para realizar "acciones" de dimensión excepcional que, al menos en los casos mejores, responden a exigencias generales de la ciudad. Sin embargo, el resultado de estas grandes operaciones nunca puede darse por descontado: los mecanismos que ponen en juego son previstos sólo en parte, cuando no es que se los ignora expresamente, y las interferencias con los procesos de gestión ordinaria plantean problemas muy relevantes. Incluso: una política urbana, aun cuando se valga de proyectos, está constituida esencialmente por una gestión ordinaria, posiblemente eficiente, del espacio urbano, que debe poder funcionar correctamente tam-

bién en ausencia de eventos excepcionales. El gran evento, por su naturaleza, es el objeto de un acto de planificación, se presenta incluso como "proyecto" propiamente dicho, definido en el tiempo y en el espacio; por otra parte, su utilización no esporádica hace de él un elemento que caracteriza un modo de hacer urbanismo, una "política".

Seguramente la ciudad tiene necesidad de proyectos. A través de los proyectos la ciudad se redefine, reconoce las transformaciones en curso en la vida social y económica y las traduce en un nuevo modo de utilizar el espacio urbano. Una ciudad que no está en grado de expresar proyectos no se protege a sí misma sino a su simulacro, hasta vaciarse de roles y de sentido. No faltan en la historia ejemplos de este género. En épocas más recientes, los cambios en la geografía de las ciudades europeas —en términos de fuerza económica y dinamismo social— muestran claramente que se acompañan con diversas capacidades de proyectar. Para todas, naturalmente, se plantea el problema de los criterios a través de los cuales identificar los proyectos (que pueden, también en el seno de un esquema de coordinación, configurar aquel proyecto de conjunto que es el "gran evento").

Se percibe desde ahora, pero más todavía según se avance en el razonamiento, el tema de la relación entre planificación y políticas urbanas. Ocurre, por ejemplo, que estos grandes y nuevos proyectos a menudo se constituyen recuperando en gran medida

viejos programas que se habían quedado en el papel, que la urgencia por llenar de significados a una máquina productiva destinada a una vida breve lleve a tomar en consideración los más inmediatamente realizables en lugar de los más necesarios. Aquí aparece como positiva la elección de un tema no ocasional, en torno al cual ha habido ya una reflexión y, posiblemente, un consenso. Es razonable pensar que haya proyectos generalmente considerados útiles que no se puedan realizar sino en el marco de una disponibilidad excepcional de recursos y que el gran evento ofrezca la ocasión. Por otra parte, es difícil apartar la sospecha de que ciertas recuperaciones de este tipo tengan poco que ver con una correcta programación urbana y dependan, en cambio, de la mera disponibilidad de un parque de proyectos sea cual sea.

Los ejemplos de grandes eventos son, como es natural, muy diversos entre sí. En Roma, en mayo de 1998, se presentaron ocho incluyendo también las acciones adelantadas para Berlín capital y para la realización del polo parisino de Roissy, además de Barcelona y Sevilla 1992, Hannover 2000, IBA-Emscher Park, Lisboa 1998 y Jubileo de Roma.¹

Del examen de los casos de estudio es posible sacar consideraciones de gran relieve metodológico. Queremos decir que ya es posible explicar éxitos y fracasos en relación con eventos ocurridos en el pasado reciente y reflexionar sobre las estrategias

adoptadas para los que están en preparación. Que grandes eventos y gestión ordinaria puedan evitar entrar en conflicto parece aceptable para todos. Sin embargo, es necesario que se verifiquen otras condiciones. La primera, que en la base de las políticas urbanas puestas en práctica en los años precedentes exista un proyecto general, o una visión. Por tanto, una idea de ciudad consolidada en la comunidad. De aquí, de esta idea compartida, radicada en la historia y todavía a la espera de su realización, pueden nacer los proyectos patrocinados por el gran evento. Lo que significa renunciar a intervenciones improvisadas, fruto de una concepción completamente lúdica y ocasional, como sin embargo parecería lógico, al menos en los casos de juegos o de exposiciones. Sin embargo, también quiere decir que un proyecto, o al menos algunas ideas guía, fueron elaborados y mantenidos en vida, es decir, que existe una cultura de la ciudad y de su gobierno que no se reduce al listado de obras públicas por realizar. Muchos de los eventos que hemos analizado muestran por el contrario que algunas ciudades se aprovecharon de la ocasión para recuperar ideas y elementos de gran significación que se habían ido diluyendo en la gestión urbanística ordinaria. Esto garantiza por lo menos respeto a los resultados finales del gran evento: no todo estará destinado al desguace al clausurarse la manifestación, no todo está destinado a constituir un nuevo problema para los administradores. Si en Roma estaciones ferroviarias e instalaciones deportivas cons-

truidas para las Olimpiadas de 1960 o para el campeonato de fútbol de 1990 son obras abandonadas, si en Sevilla todavía se discute el tema de la utilización de la Cartuja después de la Exposición de 1992, podemos estar seguros de que la Villa Olímpica de Barcelona o el puente sobre el Tajo en Lisboa, que materializan ideas fuertes desde hacía tiempo vivas en las dos ciudades, están allí para permanecer.

Otra condición que se ha revelado necesaria es la de un liderazgo público del gran evento. Esto, desde luego, si el objetivo es el de pensar sobre el futuro de la ciudad en términos de su reorganización espacial y no sólo en el de construir un momento de particular dinamismo económico, como ocurrió con las Olimpiadas de Atlanta. Que el liderazgo sea público significa sin embargo que la agencia o la administración pública responsable debe demostrar las necesarias eficiencia y preparación, dado que su primera responsabilidad es, siempre, la de involucrar en el proyecto las inversiones privadas. Esto es posible sólo si y cuando la dirección pública actúe según niveles de productividad comparables a los del sector privado, es decir, que el liderazgo sea real y convincente y no sólo escrito sobre el papel. Cuando ello no ocurre, los criterios de selección de los proyectos se empañan, los intereses particulares tienen el juego fácil y el derroche de recursos públicos resulta inevitable, llamados como son a apoyar proyectos escasamente justificados aún si muy fuertes sobre la mesa de

los recursos posibles. Por otra parte, no está dicho que una dirección pública no pueda ser creativa, aportando innovaciones y calidad: es lo que ocurrió al menos en los casos Barcelona e IBA-Ruhr (donde, por lo demás, la gestión del programa se confió a una sociedad privada de planificación).

Vincular los grandes eventos a la planificación ordinaria pasa a través de algunas acciones precisas. La primera consiste en no alterar las reglas urbanísticas vigentes o, en todo caso, someter también la intervención puntual a reglas generales tal como se ha hecho, entre otros casos, en Berlín y en Lisboa. La otra es la de prestarle una atención particular a las áreas de interconexión entre el tejido urbano existente y los lugares donde se concentran las nuevas obras. Esto significa no sólo enlaces apropiados, sino también una localización de funciones y un tratamiento del espacio urbano que favorezcan la integración de las partes antes que subrayar la diversidad. En más de un caso se ha visto cómo la extrañeza de la nueva implantación, una vez apagados los reflectores sobre el gran evento, resulta portadora de degradación en vez de ser un estímulo para elevar la calidad del ambiente circunstante.

Reflexionar sobre la relación entre grandes eventos y transformaciones urbanas significa también plantearse el problema de la continuidad de la acción. La presencia de un liderazgo fuerte, capaz de perdurar en el tiempo, no sometido a comprobacio-

nes de corto plazo o a intereses estrechamente locales, ha sido ciertamente la clave de algunas grandes realizaciones y valga por todas el nodo de Roissy-Charles de Gaulle. Esto comporta, sin embargo la necesidad de afrontar (y superar) conflictos con otros niveles de la administración, pasar indemnes a través de pruebas electorales de variados resultados: en suma, poner en el terreno una maquinaria de poder técnico y financiero en grado de proceder autónomamente. Exactamente lo contrario de lo que se hizo, por ejemplo, en el Ruhr con el IBA-Emscher Park. Aquí, bajo la égida de una exposición internacional de arquitectura, se puso en marcha un programa decenal de renovación de la más antigua de las áreas industriales alemanas. Sólo que, en lugar de definir a priori la localización y la tipología de los proyectos, se pidió a las organizaciones locales y a los privados que presentaran proposiciones, de alto nivel cualitativo, sobre cualquier tema de interés económico, social, cultural o ambiental. Se puso así en marcha un centenar de proyectos, dispersos sobre el territorio, con el objetivo de fondo de transformar la imagen de conjunto de la región. En otras palabras, se renunció a la realización de un gran diseño —y por tanto a construir una direccionalidad fuerte— para promover la iniciativa local y suscitar consenso. Naturalmente, también esta estrategia tiene sus contraindicaciones. La necesidad de operar en un cuadro de consenso, considerado el peso modesto de cada uno de los proyectos, que no pueden

imponerse por sí mismos, hace que deban evitarse las decisiones urticantes. Es decir, que no se adopte una política redistributiva, que no se choque con intereses fuertes. Y si así debe ser, puede entonces preguntarse para qué sirve este tipo de planificación, incapaz de enfrentar los nodos más intrincados del desarrollo.

Una vez más la confrontación con lo que sucede en casa, para la preparación del Año Santo, no puede menos que dejarnos insatisfechos. La imposibilidad de hacer que a las declaraciones de principios se sigan acciones coherentes, la incapacidad de construir un liderazgo confiable, una sustancial impreparación colectiva para enfrentar los problemas en tiempos aceptables, ha hecho que —perdido por perdido— todo se jugase sobre el factor "urgencia".

Utilizando este elemento se ha tratado de simplificar el programa a través de una estrategia de aislamiento de las funciones y de los sectores de interés, reduciendo el todo a un mero listado de obras al margen de cualquier dirección de conjunto. Es más, siempre en nombre de la urgencia, se renunció a tratar de construir un consenso colectivo, confiando en el poder de una genérica campaña publicitaria. Se ha buscado en cambio la exclusión de gran parte de los interesados, con el resultado de radicalizar el choque entre los poderes que quedaron sobre el terreno que, muy significativamente, eran el gobierno central y la administración municipal. El "sentido" del gran

evento para la ciudad nunca ha sido identificado. A este punto no queda más que concentrar los esfuerzos en la gestión de la hospitalidad y en la oferta cultural (que parece haber pasado indemne entre el fuego de vetos cruzados). Y ello podría también ofrecer inesperadas sugerencias para las futuras políticas urbanas romanas. En realidad pesa además en este caso una tradición urbanística articulada en su totalidad alrededor de las leyes y las normativas, con poco o ningún interés por la gestión y el monitoreo. La ausencia de una cultura en grado de identificar políticas de la ciudad que no se limiten al plan dibujado o a las entrevistas con periodistas complacientes, que esté en grado de distinguir las líneas estratégicas de las acciones específicas, que sea capaz de reflexionar y programar a largo plazo, es algo que se paga hoy, en Europa, mucho más que en el pasado.

(Traducción: M.N., 2/04/99)

NOTAS

1/ Encuentro Internacional "Le nuove politiche urbane: città e grandi eventi", con contribuciones de O. Nello, W. Siebel, M. Cremaschi, D. Frick, V.P. Escolano, L. Vasconcelos, J-P. Lacaze, R. Camagni, R. Proud'homme, P. Avarello, G. Piccinato en el Dipartimento di Progettazione e Scienze dell'Architettura, Terza Università di Roma, 8-9 de mayo de 1998. Cfr. También R. Camagni, "La città nelle politiche territoriali europee", *Urbanistica*, 111, 1998.