

PALABRAS CLAVE | REGENERACIÓN DE MUELLES · ESTILOS DE PLANIFICACIÓN · ROLES DE LA PLANIFICACIÓN · DESARROLLO REGIDO POR PLANES · DESARROLLO GOBERNADO POR MERCADOS · DINAMARCA

KEYWORDS | WATERFRONT REDEVELOPMENT · PLANNING STYLES · PLANNING ROLES · PLAN-LED DEVELOPMENT · MARKET-DRIVEN DEVELOPMENT · DENMARK

Processes and styles of planning in urban renewal: the study case of Denmark

| RESUMEN |

Este artículo plantea que los procesos de rehabilitación urbana en contextos escandinavos consisten tanto en desarrollos regidos por planes como en desarrollos gobernados por mercados. Tomando como ejemplo la regeneración de muelles urbanos, se argumenta que dichos procesos de planificación son el resultado de la interacción de diversos factores, entre los que destacan políticas urbanas locales, acuerdos institucionales, aspectos relacionados con la propiedad de la tierra, así como ciertas condiciones del mercado. El artículo concluye que los procesos de regeneración urbana en el contexto específico de la transformación de muelles tienden a evolucionar en función de un enfoque que aquí se denomina 'sitio por sitio', que muestra cómo diversos estilos de planificación urbana determinan la configuración de los procesos individuales de transformación.

| ABSTRACT |

This article proposes that waterfront redevelopment processes in a Danish context respond to an array of plan-led and market-driven styles that result from ad hoc institutional arrangements, local urban policies, landownership factors and certain market conditions. The article concludes that waterfront redevelopment processes in Aalborg evolve through a site-by-site approach, showing how an array of different plan-led and market-driven planning styles end up shaping individual planning processes and outcomes.

DANIEL GALLAND*

Procesos y estilos de planificación en la rehabilitación urbana: el caso de Dinamarca

INTRODUCCIÓN

La regeneración de muelles urbanos ha sido un fenómeno bien asimilado en países occidentales, particularmente desde los tiempos en que viejos puertos industriales se han venido a menos. Durante varias décadas, cuantiosas ciudades costeras han experimentado la transformación de amplios espacios ubicados frente a cuerpos de agua (por ejemplo ríos, lagos, fiordos o el mar) que alguna vez fueron ocupados tanto por industrias manufactureras. Debido al declive de estas formas de producción y dado su traslado a zonas adyacentes a aguas más profundas, estas ciudades inevitablemente se han tenido que enfrentar a la necesidad de reinventarse (Harvey, 1989; Malone, 1996; Marshall, 2001; Weber, 2002).

Diversos procesos vinculados a la globalización de los mercados han jugado un papel esencial en la transformación territorial y funcional de muchas zonas urbanas contiguas al agua. En particular, las fuerzas promotoras detrás de este tipo de reurbanización se encuentran relacionadas tanto a procesos de reestructuración económica como a una serie de innovaciones tecnológico-marítimas. En

las ciudades portuarias de Dinamarca, por ejemplo, el cambio en los modos de transporte de mercancías a través de contenedores ha generado que las autoridades portuarias decidieran trasladar las actividades de transporte marítimo a puertos de aguas profundas con grandes extensiones territoriales adyacentes a su disposición. Tal progreso tecnológico no solo ha implicado un cambio fundamental en la economía de este tipo de ciudades, sino también ha significado que estas ya no puedan funcionar en torno a sus actividades otrora industriales.

En términos de investigación académica, el tema específico de la regeneración de muelles urbanos ha sido abordado desde diversos ángulos como lo son, por ejemplo, la evolución de la interfaz ciudad-puerto (cf. Hoyle, 1989, 2000; Norcliffe *et al*, 1996); la gobernanza y los procesos de formulación de políticas de regeneración urbana en muelles (cf. Desfor *et al*, 1989; Bassett *et al*, 2002; Desfor y Jørgensen, 2004); las percepciones de interés público y de la comunidad (cf. Hoyle, 1999a, 1999b; Sandercock y Dovey, 2002); revitalización (cf. Gordon, 1997a), y la ecología política (cf. Bunce y Desfor, 2007; Hagerman, 2007), entre muchos otros ámbitos. En lo que respecta a los

* Profesor Asistente en Planificación Urbana y Regional, Departamento de Desarrollo y Planificación, Universidad de Aalborg. E-mail: dgalland@plan.aau.dk. <http://plan.aau.dk/~dgalland>

procesos de planificación en la regeneración de muelles urbanos *per se*, investigaciones previas han puesto gran énfasis en el desarrollo de proyectos emblemáticos pertenecientes a grandes áreas metropolitanas, como lo son Londres, Toronto, Boston o Barcelona. No obstante, dichos procesos no han sido investigados de esta forma en ciudades de menores dimensiones. Este artículo plantea indagar qué es lo que sucede en este tipo de contextos.

LA PLANIFICACIÓN EN DIVERSOS CONTEXTOS DE REGENERACIÓN URBANA: TORONTO, BOSTON, BARCELONA Y COPENHAGUE

Algunos ejemplos emblemáticos relacionados a la regeneración de muelles urbanos han sido objeto de gran interés académico debido a los complejos procesos de planificación y a la ejecución de planes maestros que han conllevado y facilitado la transformación de ciudades. Por ejemplo, el caso de Toronto muestra cómo un plan maestro sin precedentes que se elaboró hace más de un siglo fue capaz de orientar la reurbanización de un muelle de grandes dimensiones mediante la asignación de usos de suelo financieros, comerciales e industriales (Desfor *et al.*, 1989). Llevado a cabo por la Comisión del Puerto de Toronto (Toronto Harbour Commission), este plan sirvió para regenerar el muelle urbano de Toronto a lo largo de casi toda la primera mitad del siglo xx. El impacto de dicho plan sobre el desarrollo de Toronto fue tal que se transformó en referente en la regeneración de muchas zonas portuarias urbanas a nivel internacional.

Sin embargo, el carácter integral y a largo plazo del tipo de planificación urbana como lo fue el Plan de Toronto parece estar un tanto obsoleto. Los procesos de planificación de muelles urbanos más recientes tienden a llevarse a cabo sobre la base de proyectos ejecutados por diferentes tipos de agencias cuasi-gubernamentales o público-privadas (cf. Gordon, 1997a; 1997b). En respuesta a la desindustrialización de muelles urbanos, muchas

ciudades se han adherido a la búsqueda de diferentes tipos de estrategias de reurbanización durante las últimas décadas. Es común que entre este tipo de iniciativas destaque el desarrollo de proyectos individuales que solo contemplen secciones particulares del muelle donde el uso del suelo ha sido establecido por el mercado más que por un plan maestro.

La regeneración de muelles urbanos normalmente se lleva a cabo en países cuyos sistemas de planificación se encuentran vulnerables a las fuerzas del mercado. En tales contextos, las propuestas de desarrollo muchas veces pueden llegar a invalidar los planes locales, los cuales contemplan dentro de sus objetivos informar sobre los procesos de toma de decisiones. Este ha sido el caso de uno de los mayores proyectos de reurbanización en todo el mundo, *London Docklands*, que simboliza la regeneración urbana basada en los mercados. En este caso, una organización cuasi-gubernamental (*London Docklands Development Corporation*) fue designada por el gobierno conservador del Reino Unido de aquel entonces para dirigir la intervención bajo el mandato de estimular la inversión privada y de ejercer presión sobre la planificación local (Gordon, 1996).

No obstante, la regeneración de muelles urbanos mediante esquemas de proyectos puede asimismo llevarse a cabo mediante procesos donde tanto autoridades públicas como privadas adoptan roles complementarios. Por ejemplo, el caso de Boston muestra cómo una autoridad de reurbanización (*Boston Redevelopment Authority*) establecida desde hace décadas ha liderado la regeneración urbana de los muelles de dicha ciudad mediante esquemas de cooperación con entidades locales y el sector privado (Healey, 2010). Existen proyectos específicos de reurbanización de uso mixto que se centran en la preservación de áreas industriales y en la calidad de espacios públicos, mismos que han sido comenzados mediante inversión pública y culminados más tarde por el sector privado a través de desarrollos de menor dimensión (Gordon, 1999). La característica distintiva de los proyectos de reurbanización en Boston es

la mejora del espacio público llevado a cabo a través de un proceso que ha resultado de la sinergia establecida mediante la poderosa intervención de la autoridad de reurbanización y el compromiso de los desarrolladores con los objetivos sociales promovidos por el ayuntamiento.

El caso de Barcelona, por ejemplo, ha destacado entre muchos otros debido a su gran escala de transformación y a la diligencia con la cual se llevaron a cabo los diversos programas de regeneración urbana antes y después de los Juegos Olímpicos de 1992 (cf. Marshall, 2000). El proceso de regeneración de los muelles de Barcelona fue dirigido por el Ayuntamiento sobre la base de proyectos específicos que formaron parte de un programa de rehabilitación a mayor escala en el que diversos actores, tanto públicos como privados y de la sociedad civil, jugaron roles específicos. La estabilidad política que se vivió durante la mayor parte del proceso así como la colaboración de notorios políticos a lo largo de dos décadas contribuyeron en gran medida al éxito de este caso. Barcelona, por tanto, no solo provee un enfoque innovador de planificación urbana caracterizada por la financiación de un sector público fortalecido, sino también una forma integral de la planificación tanto en cuanto a la escala de reurbanización como a los resultados del proyecto se refiere.

Finalmente, el caso de Copenhague en Dinamarca muestra otra manera de emprender procesos de regeneración urbana de larga duración. En contraste aparente con el sistema de planificación regulativo que ha caracterizado a Dinamarca durante décadas, la ola de regeneración urbana en los muelles centrales de la capital danesa fue influenciada por mecanismos de gobernanza informales. En lo que se ha denominado “gobernanza urbana flexible” (Desfor y Jørgensen, 2004), la regeneración del muelle interno de Copenhague ha sido el resultado de un proceso ejecutado por un grupo selecto de actores públicos y privados que, en gran medida, transgredió los esquemas de planificación participativa que caracterizan todo tipo de desarrollos en este país. Este

TABLA 1
Estilos de planificación en el contexto de la regeneración urbana

Estilo de planificación	Factor		
	Gobernanza/Liderazgo	Racionalidad/Formas de toma de decisiones	Beneficiarios/Condiciones de mercado
Inversión pública	Agencia cuasi-gubernamental/ Comité de actores públicos	Regido por planes; administrativa-corporativa	Interés público; mercado en declive
Planificación regulativa	Autoridades locales aceptan o rechazan las propuestas privadas	Regido por planes; técnica y racional	Propietarios; alta demanda de mercado
Planificación de tendencia	Autoridades locales facilitan el proceso; sector privado implementa proyectos	Gobernado por mercados; a juicio del mercado	Desarrolladores privados; demanda de mercado
Planificación de soporte	Agencia cuasi-gubernamental/ Comité público-privado	Gobernado por mercados; decisión corporativa	Interés privado

proceso ha sido objeto de múltiples críticas no solo por haber evadido las prácticas locales de planificación, sino también por la disfunción de las intervenciones arquitectónicas en relación a inaccesibilidad, espacios públicos e integración con el resto de barrios adyacentes (*Ibid.*).

ESTILOS DE PLANIFICACIÓN EN LA REGENERACIÓN URBANA

Experiencias previas en torno a los planes y a los proyectos que han llegado a transformar gran parte de la esencia de las ciudades que aquí se aluden son muestra de la gama de procesos de planificación. Factores específicos tales como la gobernanza, el liderazgo, las formas de toma de decisiones, los beneficiarios y las condiciones de mercado, entre otros, ultimadamente determinan los estilos de planificación que se desarrollan en torno a los contextos geográficos y políticos en cuestión. Para poder comprender en qué consiste y cómo ocurre la regeneración de muelles urbanos en distintos contextos, esta sección hace hincapié en una serie de estilos de planificación **regidos por planes y gobernados por mercados** que han sido explicados por Brindley, Rydin y Stoker (1996) (TABLA 1). Se propone dicha caracterización a manera de marco teórico dúctil, es decir, como un referente que tiene el fin de apoyar tanto en la presentación como en el análisis de los casos de regeneración urbana a desarrollar en la siguiente sección. El objetivo,

entonces, es resaltar aquellas variables analíticas que contribuyan a facilitar una discusión fluida en relación a los roles potenciales que la planificación desempeña en la regeneración de muelles urbanos.

La TABLA 1 sintetiza los principales factores asociados a cuatro estilos de planificación en contextos de regeneración urbana:

- i. inversión pública;
- ii. planificación regulativa;
- iii. planificación de tendencia; y
- iv. planificación de soporte.

En el caso de la inversión pública, el objetivo es asignar fondos y coordinar las propuestas de regeneración para beneficiar a grupos de bajos ingresos. Este estilo de planificación es liderado por agencias cuasi-gubernamentales en donde el sector privado solo juega un rol menor en cuanto a la implementación de estrategias se refiere. La inversión pública se caracteriza por contar con una gobernanza de tipo administrativa-corporativa, donde comités de actores privados acuerdan la ruta crítica de los proyectos y desarrollos. El interés público es el principal beneficiario de este estilo de planificación, cuyas áreas de interés son aquellas donde las condiciones de mercado se encuentran en declive. En referencia a la sección anterior, este estilo de planificación puede atribuirse a algunos casos de rehabilitación urbana en Barcelona.

La planificación regulativa se remonta a los orígenes de la planificación como dominio público en diversos contextos europeos. Por tanto, persigue un proceso racional de toma de decisiones en donde el balance de objetivos y el interés público se antepone a cualquier otro tipo de criterio. La planificación regulativa opera a través de autoridades locales y de los departamentos de planificación liderados por consejeros políticos. Este estilo de planificación se fundamenta en un carácter técnico y político caracterizado por la experiencia profesional de los planificadores así como en los intereses de las afiliaciones políticas en turno. La participación pública se utiliza para llegar a consenso y la función estructural de los planificadores es la de permitir o derogar propuestas privadas. Este estilo de planificación es frecuente en contextos donde existe una alta demanda de mercado.

Por otro lado, la planificación gobernada por los mercados puede explicarse en lo que Brindley *et al.* (1996) denominan planificación de tendencia (*trend planning*) y planificación de soporte (*leverage planning*). La planificación de tendencia surge comúnmente como reacción a la planificación regulativa y, por tanto, introduce criterios de mercado en los procesos de toma de decisiones. En estos casos, los desarrollos son facilitados a través de la modificación de planes o mediante una intervención directa de actores tanto privados como públicos con poder. Este estilo de planificación es quizás el más neoliberal y es asimismo evidente en

1. Casos de regeneración de muelles urbanos analizados en este artículo.

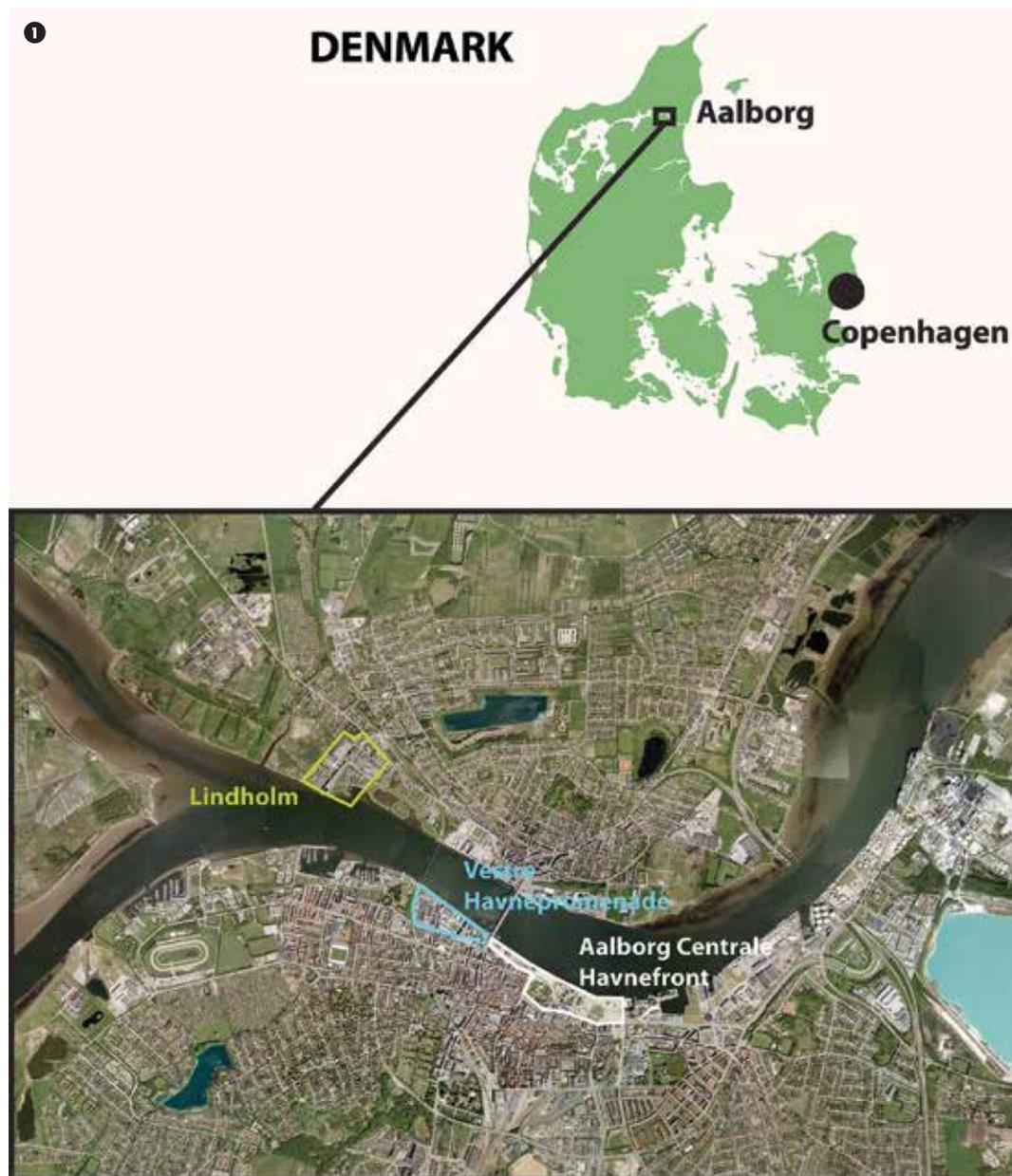
muchos casos de regeneración urbana en los Estados Unidos y en cierta medida en el caso de Copenhague descrito anteriormente.

La planificación de soporte ocurre cuando fondos públicos se utilizan para estimular al mercado y de ese modo atraer una mayor inversión privada. El sector público juega el rol de anticipar propuestas atractivas para facilitar desarrollos. No obstante, el sector privado se considera como el principal motor de transformación urbana. El enfoque flexible y empresarial de las propuestas de desarrollo que caracterizan a este estilo de planificación conlleva a que el sector privado sea visto como la solución a la problemática urbana local, mientras que el sector público promueve las alianzas público-privadas (*public-private partnerships*). La planificación de soporte ocurre donde existen grandes intereses de mercado. La diferencia principal entre la planificación de soporte y la planificación de tendencia es que en esta última el desarrollo urbano ya está, mientras que en la de soporte debe aún ser estimulado. De acuerdo con sus formas de gobernanza y demás criterios, la planificación de soporte ha sido evidentemente utilizada en el caso de *London Docklands*. Asimismo, el caso de Boston también puede citarse ya que el financiamiento público se ha requerido para estimular la intervención privada.

Sobre la base de los párrafos anteriores, se concluye que la regeneración de muelles urbanos tiende a depender de contextos geográficos, económicos, sociales y políticos. Para contextualizar y analizar cómo estos diversos estilos de planificación han desempeñado un rol en el caso de Aalborg, el artículo procede a describir brevemente la historia de esta ciudad, así como la transformación urbana de sus muelles a partir de los años noventa del siglo pasado.

LA REGENERACIÓN DE LOS MUELLES URBANOS EN AALBORG, DINAMARCA

Aalborg es una típica ciudad provincial europea de tamaño medio. Es la cuarta ciudad en Dinamarca y su población conurbada excede



los 200.000 habitantes. Aunque Aalborg no sea una ciudad notoria en términos de área superficial y de población, su ubicación geográfica la ha convertido en el centro comercial y administrativo del norte de la Península de Jutlandia (FIGURA 1). La ciudad es asimismo un importante punto de transporte (*transport junction*) entre Escandinavia y Alemania, ya que cuenta con carreteras de

alta velocidad, un aeropuerto internacional, es parte del sistema ferroviario y tiene un puerto de alta tecnología. Durante todo el siglo pasado, Aalborg se dio a conocer como una ciudad manufacturera, dominada por astilleros y por fábricas productoras de cemento. Más recientemente, su apogeo como centro manufacturero ha sido reemplazado por la presencia de la industria de las tecnologías y

comunicaciones (TIC), como lo son compañías electrónicas de alta tecnología y sus servicios asociados.

Aalborg es también un centro importante de mercado laboral, educación, comercio y cultura y, por tanto, continúa influyendo en los desarrollos en la región. Debido a su posicionamiento en el centro de la ciudad así como a su rol multifuncional, el muelle urbano de Aalborg ha sido directa e indirectamente afectado por una variedad de estrategias políticas durante los últimos años. Por ejemplo, el discurso político que ha proyectado a Aalborg desde una ciudad industrial hacia una ciudad creativa y basada en el conocimiento (*knowledge-based city*), ha sido utilizado en los últimos planes municipales con el objeto de atraer población altamente calificada de otras ciudades de Dinamarca en particular y de Europa en general para poder competir con otras ciudades de tamaño similar como lo son Århus y Odense (FIGURA 1).

El potencial de regeneración asociado con el muelle de Aalborg surgió gradualmente después de que varias industrias portuarias cesaran sus actividades, lo que puso a disposición amplios espacios frente al fiordo. Estos sitios fueron considerados por los planificadores urbanos de la ciudad de Aalborg como áreas de interés público debido a su carácter ambiental y recreativo. Esos objetivos fueron manifestados mediante la elaboración de un plan maestro hacia finales de los años ochenta. Sin embargo, la adopción de diversos estilos de planificación contribuyó a que los procesos generasen en un principio resultados ciertamente inesperados. Las siguientes secciones del artículo examinan el carácter de estos estilos de planificación en la práctica, tomando como referencia el marco teórico descrito anteriormente. Se describen y analizan tres proyectos de regeneración en el muelle urbano de Aalborg, que se comprenden dentro de dos olas distintas de regeneración.

LA PRIMERA OLA DE REGENERACIÓN: ESTILOS DE PLANIFICACIÓN GOBERNADOS POR PLANES Y MERCADOS

MALECÓN OCCIDENTAL (VESTRE HAVNEPROMENADE)

La regeneración del Malecón Occidental de Aalborg fue producto tanto de desarrollos regidos por planes como de desarrollos gobernados por mercados, que se llevaron a cabo durante distintas etapas del proceso que duró desde principios hasta finales de los años noventa. La planificación mediante inversión pública fue adoptada al inicio de la regeneración, al mismo tiempo en que las autoridades municipales elaboraron un plan local de desarrollo para el barrio. El Departamento de Planificación de la ciudad hizo una toma de decisiones sobre la base de objetivos para el interés público, mediante la creación de un barrio con uso de suelo combinado. No obstante, el proceso político local caracterizado por intereses en conflicto entre miembros del Ayuntamiento de la ciudad y las autoridades de planificación, influenciarían la futura adopción de una planificación de tendencia, lo que implicó que se hiciera hincapié en el retorno de inversión, un objetivo que desplazó la idea original del plan local.

El Malecón Occidental fue el primer barrio regenerado en el muelle de Aalborg (FIGURA 2). El sitio consta de 9 hectáreas y se localiza contiguo al centro medieval de la ciudad y al muelle central. Propiedad original del Puerto de Aalborg (*Aalborg Havn A/S*), el sitio fue comprado por el Ayuntamiento a principios de los años noventa y el primer plan local inspirado en el área regenerada de Christianshavn en Copenhague fue adoptado por el Ayuntamiento en 1993, con la idea de crear una zona mixta de alto atractivo comercial, residencial, recreativo y de servicios a desarrollarse en distintas etapas (Ayuntamiento de Aalborg, 1992). El plan original consistía en la construcción de un amplio canal perpendicular al fiordo, así como el desarrollo de un paseo marítimo paralelo al mismo. La transformación de esta área contemplaba pues la creación de un barrio multifuncional con espacios públicos

y bloques residenciales de alta calidad. No obstante, el plan local solo llegó a proveer las ubicaciones de las estructuras residenciales y de los espacios públicos sin especificar las dimensiones exactas de los mismos. Este resultado se debió al desacuerdo entre políticos y planificadores durante las primeras etapas de regeneración.

El año después de que comenzara la regeneración de este barrio, el Ayuntamiento tomó la decisión de vender toda la propiedad. Al hacerlo, se ajustó el plan local mediante un incremento considerable del área a edificar, lo que propició una mucho mayor densidad de construcción en el barrio. El razonamiento detrás de esta decisión fue el de salvaguardar al Ayuntamiento de cualquier posible pérdida vinculada a la inversión pública original. De haber satisfecho las intenciones originales de los planificadores, la alternativa a este resultado hubiese sido edificar más alto de manera que se hubiesen respetado las dimensiones de las áreas públicas propuestas. Sin embargo, esto no fue posible debido a la oposición pública durante los procesos de audiencia. Por tanto, la única opción aceptable fue la de permitir una mayor densidad en la edificación de la zona de modo que se previniese un retorno negativo de la inversión. Esta decisión implicó que las dimensiones de los espacios públicos fuesen reducidas a fin de facilitar una mayor disponibilidad de espacios para la venta. Consecuentemente, las dimensiones originales del canal y del paseo marítimo fueron notoriamente reducidas. Años después, un plan local actualizado propuso la proyección de un parque urbano adyacente a un extremo del canal para así compensar la falta de espacios abiertos en la zona.

El proceso de regeneración del Malecón Occidental propició un barrio considerablemente desolado y desvinculado del resto de la ciudad. La alta densidad relativa de edificación en la zona, así como la falta de accesibilidad y de vista al fiordo generaron un tipo de enclave sin vida urbana ni vínculo alguno con los barrios adyacentes. Finalmente, esta área fue el producto de una planificación

2. Malecón Occidental.



de tendencia gobernada por el mercado, donde los planificadores no pudieron ejercer sus funciones de acuerdo a sus objetivos originales para el desarrollo de la zona. El hecho de que el Ayuntamiento de la ciudad hubiese antepuesto su preferencia por no tener pérdidas económicas, obstaculizó la visión original de los planificadores urbanos y arquitectos. El sitio fue objeto de una gran molestia pública, tal y como también sucedió en Copenhague después de la regeneración de ciertos barrios del muelle interno de la capital danesa. A pesar de esta problemática y de los resultados desfavorables, la experiencia del Malecón Occidental en Aalborg generó un nuevo debate para el futuro desarrollo de otros proyectos a lo largo de los muelles de la ciudad, mismos que eventualmente serían el resultado de procesos y estilos alternativos de planificación.

LINDHOLM BRYGGE

El proceso de regeneración del barrio de Lindholm Brygge fue el resultado de estilos de planificación tanto regulativos como de soporte que fueron ejercidos de manera simultánea. Inicialmente el proceso se caracterizó por conflictos de interés entre los propietarios y las autoridades de planificación en torno a los usos

potenciales del sitio y su valor intrínseco. Esta problemática generó un proceso complejo y lento. Un factor determinante en el desarrollo de esta zona fue el hecho de que el sitio no fuese propiedad del Ayuntamiento, lo que propició que las autoridades de planificación adoptasen una postura diferente en el proceso de regeneración.

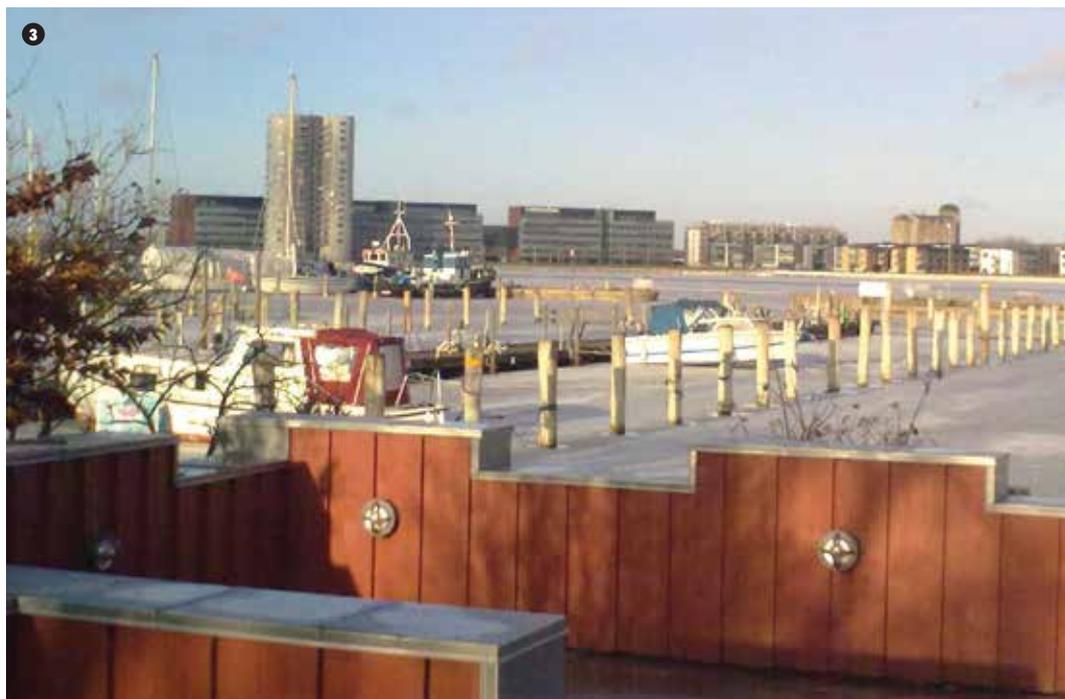
Lindholm Brygge fue el segundo barrio regenerado en Aalborg. Desde fines de los años ochenta, los antiguos propietarios de este sitio (DAC, una fábrica cementera) expresaron interés en desarrollar las 16 hectáreas del mismo y, por tanto, gestionaron una competición arquitectónica con el fin de activar el proceso de regeneración. El proyecto ganador, no obstante, no pudo implementarse no solo debido a su inviabilidad económica, sino también a que menospreció la problemática ambiental ocasionada por las actividades industriales que se llevaron a cabo durante décadas anteriores y no planteó una estrategia para sanear la zona. La intención original de DAC se basó en regenerar para uso residencial de alto costo, tomando en cuenta la gran ventaja de que el sitio estuviese ubicado del lado “soleado” del fiordo. Dicha propuesta requería la demolición de todas las estructuras industriales del sitio.

Los objetivos e intereses de DAC se contraponían con aquellos del Ayuntamiento de Aalborg, que abogaba por preservar el carácter industrial de la zona con el objeto de conservar el patrimonio cultural. Asimismo, los intereses de DAC conflictuaban con las intenciones del Ayuntamiento de establecer una serie de áreas recreativas en el sitio de manera que conectasen diversos barrios al norte de la ciudad (Ayuntamiento de Aalborg, 1985). Los intereses de DAC estaban primordialmente basados en generar riqueza y sus expectativas eran que el Ayuntamiento coadyuvara con el desarrollo de infraestructura en el sitio. Sin embargo, el Ayuntamiento de Aalborg esperaba que DAC de adhiriera a objetivos de interés público en torno a aspectos de carácter recreativo, ambiental y cultural.

El futuro del sitio continuó siendo objeto de discusión y desacuerdo durante años, lo que propició que se mantuviera abandonado hasta fines de los años noventa. No fue hasta entonces que ambas partes, en un intento por reconciliar sus intereses, negociaron un plan local para regenerar el área a partir del año 2000. En relación al uso de suelo, se llegó al acuerdo de que el área combinara zonas residenciales de medio costo, instituciones educativas y empresas tecnológicas. De la misma forma, el área debió salvaguardar las edificaciones industriales así como preservar áreas costeras libres de cualquier tipo de desarrollo, de manera que el sitio estableciera una conexión con una reserva ecológica adyacente y un parque costero (Ayuntamiento de Aalborg, 2000). Para conservar el carácter industrial de la zona, el Ayuntamiento acordó con los nuevos desarrolladores contribuir con el desarrollo de infraestructura del sitio, por lo que se estableció una alianza informal en la que ambas partes desempeñaron roles específicos con el fin de regenerar el área.

La experiencia de Lindholm Brygge fue objeto de un proceso de regeneración caracterizado por una concepción corporativa tal y como lo muestra la negociación de usos de suelo y la preservación del patrimonio industrial a cambio de que el Ayuntamiento cediera con el apoyo

3. Lindholm Brygge.



propiedad del Ayuntamiento se destinaron a usos recreativos (parques, plazas y un paseo marítimo), mediante un proceso de planificación basado en la inversión pública. Al mismo tiempo surgió una planificación de soporte en conexión con el desarrollo de infraestructura en la zona y un plan maestro que hace hincapié en el desarrollo de nuevos edificios que albergarán diversas instituciones culturales en dos líneas paralelas al fiordo. En contraste con formas de planificación estrictamente regulativas, el plan fue preparado mediante la colaboración de planificadores, consultores privados y otros tantos actores, quienes negociaron sus intereses. El plan fue asimismo sometido a audiencia pública previo a su ejecución.

En la ejecución de cada proyecto individual, el Ayuntamiento de Aalborg ha promovido la creación de alianzas en las que entidades públicas, desarrolladores, organizaciones ciudadanas y otros actores locales han desempeñado funciones específicas. En el proceso, algunos sitios originalmente poseídos por el Ayuntamiento han sido vendidos a fundaciones privadas de índole cultural (e.g., el Centro Utzon), mientras que en otros casos el Ayuntamiento mismo ha adquirido ciertas propiedades con el objeto de establecer centros culturales y recreativos (e.g. Nordkraft) en cooperación con organizaciones públicas y privadas.

En el caso del Centro Utzon, un nuevo ícono cultural y promotor de la ciudad de Aalborg debido a su peculiar intervención arquitectónica y a que recibe el nombre del famoso arquitecto nacido en la ciudad, las autoridades de planificación y los propietarios del sitio (La Fundación Utzon) negociaron y determinaron un plan local para el sitio. En este caso particular, tanto las preferencias de las dimensiones arquitectónicas como las del uso del espacio público contemplado dentro del sitio fueron las propuestas por la Fundación, que recibió el apoyo político local y fue financiado por la Unión Europea. En contraste, el caso de Nordkraft, un centro cultural y recreativo que ocupa el sitio de una antigua central de electricidad, ha sido el resultado de procesos

de infraestructura para la zona. Por tanto, esta planificación de soporte se complementó al mismo tiempo con un estilo regulativo, dado que los planificadores asimismo asumieron el rol tradicional de controlar el desarrollo, aunque esta vez mediante un proceso de negociación en el que se pretendió balancear los objetivos públicos con los objetivos meramente económicos de los desarrolladores. El resultado de este proceso propició por tanto la preservación del carácter industrial del sitio, así como el aseguramiento de una zona costera libre de desarrollo.

SEGUNDA OLA DE REGENERACIÓN: LA CIUDAD CREATIVA

MALECÓN CENTRAL (CENTRALE HAVNEFRONT)

Una combinación de factores relacionados con la inversión pública y con la planificación de soporte fueron claves en el proceso de regeneración del Malecón Central de Aalborg en la aspiración del gobierno local de propiciar una ciudad culturalmente creativa (Ayuntamiento

de Aalborg, 2010). El uso frecuente de una gobernanza basada en alianzas propició que el desarrollo de esta zona se hiciera sobre la base de un esquema "sitio por sitio" (*site-by-site*). La propiedad de la tierra, las condiciones de mercado y las políticas urbanas locales determinaron el carácter de los procesos regenerativos.

El Malecón Central se extiende un kilómetro a lo largo de la costa sur del fiordo. La zona tiene tanto áreas públicas como privadas, separadas del centro medieval por una avenida relativamente ancha que corre paralelamente al fiordo. La idea original de transformar el Malecón Central surgió en torno a la necesidad de proveer a la ciudad de una avenida que solucionara los problemas de tránsito. Una decisión política relacionada con esta problemática resultó ser clave para activar el proceso de regeneración de la zona en 2005.

Los planificadores urbanos inicialmente proyectaron la zona sobre la base de criterios de funcionalidad y accesibilidad de acuerdo con objetivos de interés público. Aquellas áreas

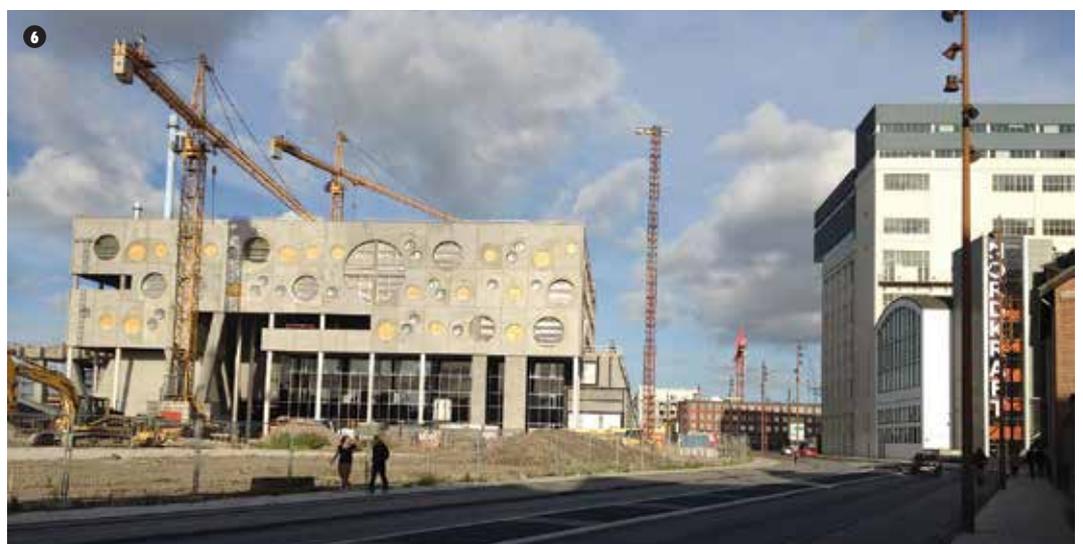
4. Malecón Central (Utzon Centre).
5. Malecón Central (Nordkraft).
6. Malecón Central (Casa de la Música).

bottom-up, que incluyen la formación de redes y el establecimiento de acuerdos entre autoridades públicas e instituciones culturales.

Otro caso distintivo ha sido el proceso de rehabilitación urbana de un área ubicada frente al fiordo y contigua a Nordkraft, que tiene por objeto edificar la denominada Casa de la Música (*Musikkens Hus*), un proyecto cultural de dimensiones considerables que pretende dar a conocer la ciudad de Aalborg desde una nueva perspectiva. La Casa de la Música es considerada por el Ayuntamiento como la fuerza impulsora para activar no solo el uso generalizado del Malecón Central, sino también para la generación de crecimiento económico en la región del Norte de Jutlandia. El proyecto estuvo detenido varios años debido a dificultades financieras hasta que Realdania, una fundación filantrópica que goza de gran relevancia política aseguró la financiación e implementación del proyecto desde fines de 2010. Desde entonces, el rol de Realdania como líder del proyecto ha ciertamente restringido la participación activa de planificadores urbanos, usuarios potenciales y otros actores y, por tanto, ha imposibilitado su intervención en el proceso de toma de decisiones. El carácter impositivo de este proceso de planificación y desarrollo evidentemente difiere del liderazgo colaborativo promovido por los acuerdos institucionales de otros proyectos específicos en el Malecón Central.

ANÁLISIS E IMPLICACIONES

El presente artículo muestra cómo los procesos de regeneración urbana en un contexto danés se han llevado a cabo en función de una serie de estilos de planificación que han estado sujetos a cambios vinculados a factores y circunstancias socioeconómicas y políticas. Dichos cambios y lo que ellos conllevan contribuyen a ejemplificar el hecho de que la planificación adopte diferentes roles en el contexto de rehabilitación de muelles urbanos. La experiencia de dos olas distintas de regeneración urbana en este contexto danés muestra asimismo que los procesos de planificación vinculados al desarrollo de zonas específicas dependen de las



formas de gobernanza y liderazgo asociadas a cada caso.

En el caso del Malecón Occidental, las autoridades de planificación adoptaron el rol inicial de guiar el proceso de regeneración de acuerdo con objetivos que respondían al interés público. Sin embargo, la problemática generada por el conflicto de intereses y valores entre políticos y planificadores se inclinó hacia los intereses de los primeros, por lo que la planificación de la inversión pública fue sucedida por una planificación de tendencia donde los objetivos económicos reemplazaron los objetivos sociales. El hecho de que los desarrolladores privados hayan terminado siendo los únicos beneficiarios del proyecto a expensas de consideraciones en el diseño urbano del lugar sugiere que existe una falta de sinergia considerable entre ambos estilos de planificación. No obstante, el caso de inversión pública en el Malecón Central fue combinado con formas de gobernanza participativa, en el que no solamente se consiguieron satisfacer intereses privados, sino también los objetivos de organizaciones civiles, de los usuarios y del Ayuntamiento. Este hecho hace pensar que existe una mayor sinergia potencial entre la planificación de inversión pública y la planificación de soporte.

La primera ola de regeneración mostró estilos contundentemente opuestos a través de las distintas etapas de desarrollo, en el que un proceso regido por planes cedió finalmente a uno gobernado por el mercado. No obstante, esta demarcación no se dio del mismo modo en el caso de Lindholm Brygge, donde una planificación regulativa combinada con una de soporte facilitaron un nuevo modelo de planificación que conllevó resultados más óptimos. Del mismo modo, la segunda ola de regeneración ha tenido la tendencia de combinar iniciativas regidas por planes o por el mercado en el desarrollo de proyectos individuales. Esta situación muestra cómo los procesos de rehabilitación de muelles urbanos se inclinan hacia modelos la planificación híbridos. Los diversos procesos que conllevaron al establecimiento de instituciones culturales

durante la década anterior se basaron en la creación de alianzas público-privados sin precedente alguno.

No obstante, el carácter híbrido de esta nueva ola de regeneración urbana conlleva ciertas implicaciones que tienen que ver con el hecho de que estos procesos de gobernanza y los valores culturales que promueven determinen aquello que debe ser el interés público, así como quien lo planifique e implemente. En este contexto, los proyectos del Malecón Central surgen como producto del acuerdo entre ciertos actores públicos y privados sobre aquello que es del bien e interés común, en vez de la disputa tradicional que muestran los intereses públicos y privados definidos por los estilos de planificación explicados en el marco teórico propuesto. Dicho de otra manera, aunque las instituciones democráticas han determinado históricamente aquello que es de interés público, los resultados que ofrece la reciente ola de regeneración urbana sugiere que la activa participación de ciertos actores privados en procesos políticos de toma de decisiones inevitablemente influencia cómo el interés público debe definirse y redefinirse. El caso más obvio es el de la Casa de la Música, donde un actor perteneciente al tercer sector ha asumido un liderazgo indiscutible por el hecho de financiar un proyecto destinado a "... beneficiar el bien común" (Realdania, 2010).

Sobre la base de los estilos de planificación ejemplificados en este artículo, se desprenden un cierto número de roles de la planificación urbana *per se* en el contexto de la regeneración de muelles. Un rol de "conducción" puede asociarse a estilos regidos por planes, tal y como lo son la planificación regulativa y la de inversión pública. En el caso de la regulación, la planificación conduce o guía el proceso mediante el control del desarrollo en conjunto con la planificación de soporte y, por tanto, a través de un liderazgo compartido entre planes maestros, coordinación de proyectos y cofinanciamiento. En el caso de la inversión pública, dicha conducción ocurre al orquestar las transformaciones urbanas mediante corporaciones administrativas público-privadas.

Un rol intermedio de la planificación es aquel en el que esta se aboca a crear alianzas, donde los planificadores son parte de procesos relacionales en conjunto con actores públicos, privados y de la sociedad civil. Por otro lado, la planificación adopta un rol "emprendedor" cuando la planificación de tendencia lleva a cabo el proceso de regeneración independientemente del resultado obtenido. En este caso, la intervención de los planificadores puede permanecer sumamente restringida, como se muestra en los procesos de regeneración donde se trata de conseguir objetivos públicos. Este rol se encuentra vinculado al rol "observador", que sucede cuando intereses y decisiones tomadas en otro nivel más alto en la jerarquía se imponen a los intereses de la planificación local. Estos dos roles (emprendedor y observador) son propios de estilos en los que la planificación es invalidada por las fuerzas del mercado u otras formas de poder.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Aalborg (1985). *Lokalplan 12-019, DACs Fabriksområde [Local Plan 12-019, DAC's Factory Area]* (Aalborg, Aalborg Kommune).
- Ayuntamiento de Aalborg (1992). *Lokalplan 09-020. Aalborg Tætby - Området [Local Plan 09-020 Area in Proximity to Aalborg Centre]* (Aalborg, Aalborg Kommune).
- Ayuntamiento de Aalborg (2000). *Lokalplan 12-053. DAC's Område - Thistedvej Kvarteret [Local Plan 12-053, DAC's Area - Thistedvej Quarter]* (Aalborg, Technical and Environmental Department).
- Ayuntamiento de Aalborg (2010). *Aalborg Havnefront - Byens Rekreative Ansigt Mod Fjorden* [retrieved from: http://www.aalborgkommune.dk/Om_kommunen/Byplanlaegning/Havnefront/Aalborg-havnefront/AalborgCentraleHavnefront/Documents/CFM%20-%20VEJPRIS%20FOLDER%20maj%202009_reduceret.pdf].
- Bassett, K.; Griffiths, R.; Smith, I. (2002). "Testing governance: partnerships, planning and conflict in waterfront regeneration". *Urban Studies* 39, pp. 1757-1775.
- Brindley, T.; Rydin, Y.; Stoker, G. (1996). *Remaking planning. The politics of urban change*. London, Routledge.

- Bunce, S.; Desfor, G. (2007). Introduction to "Political ecologies or urban waterfront transformations". *Cities* 24, pp. 251-258.
- Desfor, G.; Goldrick, M.; Merrens, R. (1989). A political economy of the water-frontier: Planning and development in Toronto. *Geoforum*, 20, pp. 487-501.
- Desfor, G.; Jørgensen, J. (2004). "Flexible urban governance. The case of Copenhagen's recent waterfront redevelopment". *European Planning Studies* 12, pp. 479-496.
- Gordon, D. (1996). "Planning, design and managing change in urban waterfront redevelopment". *Town Planning Review* 67, pp. 261-290.
- Gordon, D. (1997a). "Financing urban waterfront redevelopment". *Journal of the American Planning Association* 63, pp. 244-265.
- Gordon, D. (1997b). "Managing the changing political environment in urban waterfront redevelopment". *Urban Studies* 34, pp. 61-83.
- Gordon, D. (1999). *Implementing urban waterfront redevelopment*. Ocean & Coastal Management, 42, pp. 909-931.
- Hagerman, C. (2007). "Shaping neighborhoods and nature: urban political ecologies of urban waterfront transformations in Portland". *Oregon Cities* 4, pp. 285-297.
- Harvey, D. (1989). "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler* 71B, pp. 3-17.
- Healey, P. (2010). *Making better places: the planning project in the twenty-first century*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hoyle, B. (1999a). "Reactive, proactive or interactive? Community perceptions of waterfront change in canadian port cities". *Town Planning Review* 70, pp. 455-477.
- Hoyle, B. (1999b). "Scale and sustainability: the role of community groups in canadian port-city waterfront change". *Journal of Transport Geography* 7, pp. 65-78.
- Hoyle, B. (2000). "Global and local change on the port-city waterfront". *The Geographical Review* 90, pp. 395-417.
- Hoyle, B; Pinder, D. (1992). *European port cities in transition*. London, Belhaven Press.
- Malone, P. (Ed.) (1996). *City, capital and water*. London, Routledge.
- Marshall, R. (Ed.) (2001). *Waterfronts in post-industrial cities*. London, Spon Press.
- Marshall, T. (2000). "Urban planning and governance: Is there a Barcelona model?". *International Planning Studies* 5, pp. 299-319.
- Norcliffe, G.; Bassett, K.; Hoare, T. (1996). "The emergence of postmodernism on the urban waterfront". *Journal of Transport Geography* 4, pp. 123-134.
- Realdania (2006). <http://www.realdania.dk/Presse/Nyheder/2006/Musikkens+Hus+21-12-06.aspx?q=Musikkens>
- Sandercock, L.; Dovey, K. (2002). "Pleasure, politics and the 'public interest': Melbourne's riverscape revitalization". *Journal of the American Planning Association* 68, pp. 151-164.
- Weber, R. (2002). "Extracting value from the city: neoliberalism and urban redevelopment". *Antipode* 34, pp. 519-540.